

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
LÉGISLATION DE L'ENSEIGNEMENT

PRIMAIRE ET SECONDAIRE

EN ANGLETERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 7 Novembre 1908, à 8 heures

PAR

F. PÉRON

Licencié ès-lettres, Docteur en droit
Rédacteur au Ministère de l'Instruction publique

Président : M. LARNAUDE, professeur
Suffragants { MM. CHAVEGRIN, professeur
JACQUELIN, professeur

PARIS
IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

1908

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA

LÉGISLATION DE L'ENSEIGNEMENT

PRIMAIRE ET SECONDAIRE

EN ANGLETERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 7 Novembre 1908, à 8 heures

PAR

F. PÉRON

Licencié ès-lettres, Docteur en droit
Rédacteur au Ministère de l'Instruction publique



Président : M. LARNAUDE, professeur
Suffragants { MM. CHAVEGRIN, professeur
JACQUELIN, professeur

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

—
1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

La Législation de l'Enseignement primaire et secondaire EN ANGLETERRE

INTRODUCTION

Il est difficile, pour comprendre et apprécier les institutions anglaises, de se servir, comme point de comparaison, des institutions françaises correspondantes.

En France, en effet, la Révolution ayant renversé l'édifice politique et social de l'ancien régime, toute une organisation nouvelle fut à créer. Le législateur s'appliqua, autant qu'il était possible, à faire une construction rationnelle, symétrique, partant de principes absolus, avec le souci d'observer un ordre logique et de répondre par avance à des nécessités ou à des besoins possibles.

En Angleterre, rien de pareil. Le monument législatif a des assises de la plus vénérable antiquité. Certaines des coutumes et traditions qui formaient sa base se sont perpétuées jusqu'à nos jours ; une évolution lente, sans changements brusques, a, sur les fondations anciennes respectueusement conservées, accumulé et superposé les documents législatifs : en 1880, après l'abrogation des statuts inapplicables ou tombés en désuétude, les textes législatifs en vigueur remplissaient dix-huit volumes, dont

sept contenaient les actes antérieurs au règne de Victoria (1).

D'autre part, la législation anglaise est avant tout pratique ; les lois, votées généralement sous la pression d'un mouvement d'opinion, s'adaptent à des réalités existantes, et sont destinées à répondre à des besoins actuels, souvent un peu au hasard et sans souci d'un ordre logique.

Aussi cette législation est-elle enchevêtrée, complexe, et souvent, au premier abord, presque inintelligible. De là aussi la nécessité d'entreprendre par le côté historique l'étude des institutions anglaises, de connaître leur origine et leur développement pour en pénétrer la signification actuelle (2).

La législation scolaire offre au plus haut degré ces caractères d'une législation traditionnelle, successive, et empirique. Elle présente, avant 1870, un ensemble d'institutions très diverses, nées dans les siècles précédents sous l'impulsion de besoins momentanés ou permanents, issues de l'initiative privée et généralement consacrées par la tradition ou par la loi. Dans le courant du xix^e siècle le législateur intervient pour prêter aux œuvres d'enseignement populaire le concours pécuniaire de l'État ; mais c'est seulement en 1870 qu'il intervient par une loi de réglementation générale qui crée un enseignement primaire public. Cette

(1) De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*. Paris 1887, t. III, chap. XLVI.

(2) T. A. Spalding, *The work of the London School Board*. Londres, 1900 (Introduction.)

loi d'ailleurs ne devait pas tarder à paraître insuffisante, puisqu'après une trentaine d'années et malgré une série de mesures fragmentaires, une réorganisation complète du système scolaire a paru nécessaire et a abouti à la loi de 1902.

Il ne faut, d'ailleurs, pas demander à la législation scolaire anglaise le caractère général et absolu qu'offrent les lois régissant l'enseignement primaire et secondaire en France.

D'une part, en effet, les lois scolaires anglaises ne s'étendent pas à tout le territoire du Royaume-Uni. Chacun des pays dont il se compose, Angleterre, principauté de Galles, Ecosse, Irlande, a son système scolaire propre, qui s'est développé conformément aux conditions locales et aux caractères « nationaux » (1) de chacun d'eux. La loi de 1902 laissait même de côté la ville de Londres, pour laquelle une loi spéciale a été votée en 1903. Mais la plupart des lois relatives à l'Angleterre s'appliquent en même temps au pays de Galles, et la législation primaire de ces deux pays leur est commune.

D'autre part, si les trois ordres d'enseignement, primaire, secondaire et supérieur, existent en Angleterre, il ne faudrait pas s'attendre à les voir séparés par des limites aussi nettes qu'en France. Les limites entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire ne sont pas bien définies et n'ont pas toujours été les mêmes

(1) Graham Balfour. *The Educational systems of Great Britain and Ireland*. Oxford, 1903 (Introduction).

qu'aujourd'hui. L'enseignement secondaire ne se distinguerait même pas toujours très facilement de l'enseignement supérieur, s'il n'était de règle que l'enseignement supérieur est celui qui est donné dans les Universités et les Collèges d'Université et si ces derniers établissements n'étaient facilement reconnaissables.

Le caractère traditionnel de la législation scolaire anglaise, formée d'une série de mesures successives et dépourvue de principes généraux, au moins jusqu'en 1870 et même encore après cette date, aboutit à un manque d'unité et de coordination, qu'on lui a souvent reproché, surtout dans ces dernières années. C'est une « anarchie », un « chaos », un « étrange faisceau d'anomalies » (1). L'objet principal de la réforme de 1902 a été de remédier à cet inconvénient.

Ce manque d'unité et de coordination du système scolaire a une autre cause, qui se retrouve dans la législation générale, mais qu'on peut constater plus particulièrement dans la législation scolaire. C'est le principe d'après lequel l'État anglais n'intervient pour assurer un service public que dans le cas et dans la mesure où l'initiative privée et les pouvoirs publics locaux étant impuissants à assurer ce service, son action est reconnue comme indispensable.

« L'État, en Angleterre, n'est ni envahissant ni impé-

(1) *A strange bundle of anomalies.* Discours du Président de la *National Union of Teachers*, à Cheltenham, avril 1898.

rieux ; il conseille, il suggère, autorise, contrôle ; il accorde son appui, — c'est à peine s'il l'offre, — il ne l'impose jamais (1). »

En matière d'enseignement, l'intervention de l'État est réduite au minimum et ne s'exerce pas directement. Il ne donne pas lui-même l'instruction, il laisse à l'initiative privée le soin de pourvoir aux besoins du public : les Universités, les grandes écoles secondaires se sont fondées et vivent encore aujourd'hui en dehors de lui ; le soin de donner l'enseignement populaire a incombé tout entier, jusque vers le milieu du xix^e siècle, à des particuliers et à des sociétés privées. Ni la bonne volonté, ni les hommes ne faisaient défaut : l'État, qui était seul à même de fournir à l'enseignement populaire l'argent qui lui manquait, n'intervint que pour donner à l'initiative privée l'aide pécuniaire. Si, à mesure que l'importance de ses subventions augmentait, il se réservait un certain droit de contrôle, de surveillance, et de réglementation, c'était avant tout en vue de s'assurer que son argent serait bien employé ; c'était une application de cette tradition parlementaire et de cette règle d'administration anglaise qui veut que toute subvention de l'État soit subordonnée à un contrôle public et à de minutieuses garanties ; en se réservant ce droit de contrôle, l'État n'avait pas alors ou avait bien peu nettement la notion *a priori* du devoir social qui lui impose

(1) Max Leclerc. *L'Éducation des Classes moyennes et dirigeantes en Angleterre*. Paris, 1894, p. 207.

l'obligation d'assurer à tous les enfants un minimum d'instruction.

Cette action si réservée, l'État répugnait à l'exercer par lui-même, et s'efforça de déléguer, dans la plus grande mesure possible, aux pouvoirs publics locaux, d'ailleurs très jaloux de leurs attributions, ses droits de surveillance et de réglementation.

L'action considérable de l'initiative privée, l'intervention de l'État réduite au minimum, une décentralisation remarquable qui laisse aux autorités locales un droit de réglementation étendu, voilà les caractéristiques du système scolaire anglais. Sir Joshua Fitch l'a très bien défini dans son article sur « l'Éducation » dans l'*Encyclopædia Britannica* (1) : « L'organisation de l'enseignement public n'est le résultat d'aucune théorie ou d'aucun plan préconçu d'hommes d'État ou de philosophes. Elle est issue d'une longue série d'expériences, de compromis, de traditions, de succès, d'échecs, et de controverses religieuses. Elle est la résultante de beaucoup de forces diverses, d'évolution lente et de lent progrès, plutôt que d'un dessein déterminé et d'aspirations nationales bien définies. Elle est l'œuvre, dans une mesure variable, de la philanthropie, de l'entreprise privée, du zèle religieux, des anciennes Universités et des fondations, des municipalités et des efforts locaux ; elle n'est que dans une faible mesure l'œuvre de la loi. »

(1) « Education », dans l'*Encyclopædia Britannica*, 1902.

CHAPITRE PREMIER

L'Histoire de l'Enseignement en Angleterre avant 1870

SECTION I

Origines de l'Enseignement populaire

Sur les 700 *endowed schools*, écoles dotées, c'est à-dire créées par fondations, qui existaient en 1867, 500 dataient du xvi^e siècle. Certaines d'entre elles avaient une origine plus lointaine encore ; et si l'on attribue parfois à Edouard VI, qui régna de 1547 à 1553, le mérite d'avoir jeté les bases de l'enseignement secondaire en Angleterre, c'est que sous son règne un grand nombre de fondations furent refondues, par l'effet d'un zèle réformateur qui s'appliquait à faire prédominer en elles, souvent aux dépens des intentions pieuses qui les avaient inspirées, le caractère scolaire sur le caractère « superstitieux », c'est à-dire catholique.

Les écoles créées par fondations antérieurement à la Réforme étaient en général gratuites, destinées aux enfants pauvres et réservées aux garçons. L'éducation des enfants des classes élevées s'embarrassait peu de littérature

et d'humanités, celle des jeunes filles s'en passait complètement. Les écoles, presque toutes fondées par le clergé ou par des personnes pieuses, servaient à peu près exclusivement à préparer les jeunes gens à la prêtrise. Elles dépendaient d'églises cathédrales ou collégiales, de monastères, étaient attachées à des hospices ou entretenues par des *Guilds* ou corporations ; beaucoup dépendaient de chapelles dotées (*Chantries*) dont l'acte de fondation stipulait souvent que le prêtre attaché à la chapelle donnerait l'enseignement aux enfants (1).

Un petit nombre d'écoles dépourvues de tout caractère religieux existait dès avant la Réforme. Et là où il n'en existait aucune, la fonction de maître d'école incombait souvent au curé — le type du « Parson Evans » des *Joyeuses Commères de Windsor* existait bien avant Shakespeare, — soit qu'elle fit partie de ses obligations paroissiales, soit qu'elle fût volontairement assumée par lui.

Ainsi, avant la Réforme, un certain nombre d'écoles, dont le caractère était le plus souvent primaire, existaient : l'Eglise catholique ne s'était pas désintéressée de la question de l'éducation.

La première intervention législative en matière scolaire paraît être une clause d'un Statut de Henri IV en 1406 consacrant pour les parents la liberté de faire donner l'instruction à leurs enfants :

« Purveux toutesfoitz q chùn hôme ou fême de quele

(1) T. A. Spalding, *op. cit.*

estate ou condicion qil soit, soit faunc (*libre*) de mettre son filz ou file dapp'ndre lettereure a quelconq escole q leur plest deinz le Roialme (1). »

Près de cinq cents ans devaient s'écouler avant que ce droit des parents se transformât en une obligation légale.



Au xvi^e siècle, la Réforme porta un coup rude à l'essor de l'enseignement, surtout de l'enseignement élémentaire, et le paralysa pour une durée de près de trois siècles.

Le protestantisme vit tout d'abord dans les écoles répandues dans le pays, et qui toutes — ou presque toutes — étaient entre les mains de l'Église catholique des foyers de catholicisme. Il embrassa dans la même méfiance le catholicisme et l'enseignement qu'il avait créé. Restreindre cet enseignement et supprimer les écoles, c'était diminuer l'influence du clergé catholique et en gêner le recrutement.

En même temps l'esprit de la Réforme montra de la méfiance à l'égard de l'enseignement populaire et de sa diffusion trop large ; cette hostilité s'inspire probablement des mêmes préoccupations religieuses, mais elle dérive également de la conception étroite que le protestantisme apporta en matière d'enseignement : l'instruction répandue trop largement dans le peuple lui paraissait inutile, peut-être dangereuse, et susceptible d'éveiller dans les classes peut

(1). T. A Spalding, *op. cit.*

aisées des habitudes d'oisiveté, et de les détourner des professions utiles.

Le souverain ne manqua pas d'invoquer sa qualité de chef de l'Église nouvelle pour revendiquer son droit de haute direction sur les écoles du royaume et pour s'attribuer le rôle prépondérant qui avait jusque-là appartenu à l'Église catholique. Le zèle réformateur ne s'exerça pas sans quelque violence. Ce fut principalement sous le règne d'Edouard VI (1547-1553) que l'on vit confisquer de nombreuses dotations scolaires ; un certain nombre d'actes de fondations furent refondus, et changèrent de caractère ; leurs revenus furent consacrés, non plus à l'entretien d'écoles réservées aux pauvres et donnant un enseignement élémentaire, mais au fonctionnement d'écoles ouvertes de préférence aux classes aisées ou riches. Par la suite, beaucoup d'entre elles se transformèrent peu à peu en écoles secondaires.

Les troubles politiques et religieux que la Réforme suscita et qui se prolongèrent pendant la plus grande partie du siècle suivant contribuèrent à aggraver et à entretenir la crise dans laquelle l'enseignement populaire succomba presque complètement et dont il ne réussit à se relever que dans le courant du xix^e siècle.

Le xvii^e siècle fut, selon l'expression de M. Cloudesley Brereton (1), une « page blanche » dans l'histoire de l'en-

(1) Cloudesley Brereton, *The educational crisis in England*. Conférence faite à Detroit (Michigan), juillet 1901.

seignement des classes ouvrières. Beaucoup d'écoles élémentaires ont disparu ; celles qui ont survécu se transforment en collèges secondaires, et le plus souvent la mauvaise direction qu'elles reçoivent, la négligence des maîtres, employant à leur profit personnel ou à des constructions coûteuses et inutiles les fonds dont ils disposent, abaissent singulièrement la valeur éducative des écoles. Ce n'est pas que le *Commonwealth* n'eût de bonnes intentions en matière d'éducation nationale, mais les troubles politiques empêchèrent leur mise à exécution. Pendant cette période les maîtres d'école royalistes ou catholiques eurent à subir les vexations de la législation puritaine ; au contraire, sous la Restauration, les maîtres d'école qui ne se conformèrent pas à l'*Act d'Uniformité* de 1662 se virent refuser la carrière de l'enseignement.

C'est seulement après la Révolution de 1688 que commence une période de tranquillité et de tolérance relatives ; mais les résultats de la politique destructive de la Réforme se firent sentir jusque vers la fin du XVIII^e siècle. Pendant cette période, on constate un amoindrissement de la vitalité et de l'activité nationales, un abaissement de l'idéal social, qui se manifestent par la corruption politique, l'anarchie religieuse, la perversion de la moralité publique. Il n'est pas étonnant que dans ces conditions l'enseignement national ait subi un arrêt : la réaction de la Restauration, la mauvaise administration de la Couronne, l'étroitesse et l'exclusivisme de la politique de l'Église d'Angleterre, l'aveuglement des Cours de Chancellerie

chargées de contrôler l'emploi des fondations, furent des causes qui contribuèrent à maintenir l'ignorance populaire (1).

Cependant, dans cette indifférence générale, quelques symptômes montrent qu'un travail de préparation pour ainsi dire inconsciente s'opère, et on peut y rechercher le germe et l'origine des idées modernes qui trouveront leur essor au siècle suivant. Vers la fin du xvii^e siècle et au commencement du xviii^e, un grand nombre de fondations scolaires sont créées ; quelques conseils de paroisses consacrent une partie de leurs revenus à l'entretien d'un maître chargé de donner l'instruction aux enfants de la paroisse ; des écoles sont créées dans des *workhouses* et dans des hôpitaux ; d'autres sont établies par l'initiative privée et forment les premières écoles volontaires (*voluntary schools*) dont le nombre devait s'accroître plus tard dans de si grandes proportions. Dès la fin du xvii^e siècle, un mouvement se fait sentir en faveur de l'établissement d'écoles élémentaires sous l'inspiration de l'Église d'Angleterre ; mais ce mouvement ne fut que passager et n'eut pas de résultats bien durables. En 1698 se fonda la « Société pour l'encouragement de l'enseignement chrétien » (*Society for the Promotion of christian Knowledge*), sous les auspices de l'Église Établie. Elle créa des écoles destinées aux enfants de familles pauvres, et appelées

(1) J. E. G. de Montmorency. *State intervention in English education*. Cambridge, 1902.

charity schools. Le nombre de ces écoles s'accrut ; en 1704 elles donnaient l'instruction à 20.000 enfants ; en 1715, Londres comptait 120 *charity schools*, fréquentées par 5.000 enfants ; en 1729, on compta jusqu'à 1.658 de ces écoles, avec 34.000 élèves. A cette époque le romancier Sir Richard Steele plaidait dans le *Tatler* en faveur de l'éducation populaire.

Mais l'intérêt qu'avait éveillé au début l'œuvre de la Société pour l'encouragement de l'enseignement chrétien ne tarda pas à tomber. Elle rencontra des adversaires, qui critiquèrent la médiocrité de l'enseignement que ses écoles donnaient, ou signalèrent comme un danger la diffusion trop grande de l'instruction dans le peuple. Vers le milieu du xviii^e siècle, ce mouvement, dont les débuts auraient pu faire naître les plus grandes espérances, avait pris fin. Certaines des *charity schools* les plus richement dotées ont survécu jusqu'à nos jours par leurs propres moyens ; d'autres ont été reprises au début du xix^e siècle par la *National Society*.

En somme, vers le déclin du xviii^e siècle, les moyens d'instruction mis à la disposition de la nation ne faisaient pas défaut : d'une part, pour les classes pauvres, un certain nombre d'écoles de charité fonctionnant tant bien que mal, sous le contrôle de l'Eglise Etablie ; d'autre part, les écoles dotées, d'origine plus ou moins ancienne, qui souvent ont peu à peu abandonné leur caractère primitif pour se transformer en collèges d'enseignement secondaire réservés aux enfants de l'aristocratie et de la bourgeoisie

riche. Mais la qualité de l'enseignement donné était en général médiocre, et l'intérêt populaire qui seul aurait pu faire vivre les écoles, faisait défaut ; en 1820 Brougham estimait qu'avant 1803 1/31^e seulement de la population recevait une instruction quelconque, et qu'à cette époque l'Angleterre était le peuple le moins instruit d'Europe.

« L'aube du xix^e siècle présentait aux yeux du monde une nation qui souffrait de disette intellectuelle parmi une abondance d'écoles de tous degrés (1) ». L'État n'intervient en aucune façon pour aider ou encourager l'instruction populaire, et personne ne songe à solliciter son intervention : et pourtant l'Angleterre n'avait pas à regarder loin pour trouver un exemple d'un système scolaire législatif et d'une intervention obligatoire des pouvoirs publics en matière d'instruction primaire : depuis la fin du xvii^e siècle (*Act* de 1696), en Écosse, chaque paroisse était tenue d'avoir une école et de payer le traitement d'un maître ; les écoles, qui se consacraient surtout à l'enseignement élémentaire, mais aussi à l'enseignement secondaire, fonctionnaient sous le contrôle de l'Église Établie (Église presbytérienne). Si en fait les écoles n'existaient pas dans toutes les paroisses d'Écosse ou existaient en nombre très insuffisant, ce système scolaire était un exemple intéressant d'organisation législative, à une époque où, en Angleterre, des hommes à tendances radicales et jouissant d'une grande autorité, tels que, par exemple, Priestley, répu-

(1) De Montmorency, *op. cit.*

diaient absolument toute immixtion des pouvoirs publics dans les questions d'enseignement.

Mais sous l'influence de l'exemple de l'Écosse, et sous l'influence aussi des idées françaises, notamment de Turgot, on ne pouvait tarder à voir se modifier l'opinion. Dès 1765 le juriste Blackstone se faisait l'avocat de la cause de l'enseignement populaire. Adam Smith, dans la *Richesse des Nations* (1776), paraît être le premier qui ait préconisé un système public d'enseignement primaire, se déclarant toutefois hostile à l'intervention de l'État en matière d'instruction secondaire. En 1802, Jeremy Bentham demandait également l'organisation d'un enseignement public.

M. Brereton (1) voit, au début du xix^e siècle, deux tendances en matière d'enseignement, l'une s'attachant au point de vue éthique, l'autre au point de vue intellectuel ; la première est représentée par les écoles de charité, dont la prospérité antérieure a disparu, et qui sont en butte aux attaques de la « faction obscurantiste » de l'Église, hostile à la diffusion de l'instruction dans les classes ouvrières ; l'autre comprend les philosophes et les hommes politiques partisans d'un système public d'enseignement primaire ; ils rencontrent des adversaires dans les intransigeants de l'école de Priestley.

La manifestation de ces tendances nouvelles avait été précédée d'un mouvement de caractère plutôt religieux que

(1) Cloudesley Brereton, *op. cit.*

scolaire et auquel on attachait une trop grande importance : il s'agit des « écoles du dimanche », destinées à donner gratuitement un enseignement à la fois religieux et « séculier ». La première fut ouverte en 1780 dans la cathédrale de Gloucester par un philanthrope, Robert Raikes, qui se consacra à cette œuvre jusqu'à sa mort (1814) (1). L'établissement d'écoles analogues dans tout le pays fut encouragé par une Société (*The Society for the Support and Encouragement of Sunday schools throughout the British dominions*) fondée à cet effet à Londres en 1785, et, à partir de 1803, par la *Sunday School Union*. L'enseignement élémentaire qu'on y donnait — quelques heures par semaine — était de qualité médiocre, et entièrement subordonné à l'enseignement religieux. Depuis 1870, ces écoles, en se bornant à donner un enseignement religieux, se sont restreintes à leur véritable destination.

SECTION II

Le début du XIX^e siècle

L'honneur d'avoir été au devant des préoccupations de l'opinion publique en fondant des écoles primaires vraiment dignes de ce nom, et d'avoir, par leur exemple, donné l'essor au mouvement scolaire qui prépara et provoqua l'organisation d'un enseignement primaire public, revient à deux hommes : Joseph Lancaster et le docteur Andrew Bell.

(1) Jacques Parnentier, *Histoire de l'Éducation en Angleterre*, Paris, 1896.

Le Dr Bell (1753-1832), pasteur de l'Église Établie, avait essayé d'appliquer ses idées à Madras, où il dirigeait l'orphelinat militaire, et de les faire connaître à son retour en Angleterre, par un livre (*Experiments in Education*) publié en 1798. Vers la même époque, le quaker Joseph Lancaster (1778-1832), fils d'un ouvrier, avait ouvert, dans un faubourg de Londres, une école pour les enfants pauvres, et avait inscrit au-dessus de la porte : « Tous ceux qui le désirent peuvent envoyer leurs enfants et leur faire donner, à leur choix, une instruction payante ou gratuite. »

Le Dr Bell se mit en rapport avec lui ; pour résoudre la difficulté provenant de la cherté des écoles et de l'insuffisance du personnel enseignant, ils avaient eu l'idée commune de se servir d'enfants pour instruire d'autres enfants. Grâce à cet enseignement mutuel ou système monitorial, Lancaster estimait qu'un seul maître pouvait diriger une école de 1.000 élèves. En 1805, le roi Georges III accorda son patronage à l'œuvre de Lancaster, exprimant le vœu « que chaque enfant pauvre de son royaume fût mis à même de lire la Bible ». Il est à peine nécessaire de signaler les inconvénients d'un système dans lequel le moniteur n'avait guère, le plus souvent, une instruction supérieure à celle de ses élèves (1). Quoi qu'il en soit, le mouvement créé par Bell et Lancaster prit

(1) V. à ce sujet, et notamment au point de vue pédagogique, F. Buisson, *Dictionnaire de Pédagogie*, aux mots Bell et Lancaster.

bientôt un grand essor. Mais la différence des conceptions religieuses des deux innovateurs ne tarda pas à les séparer.

L'Église Établie, qui avait d'abord encouragé les efforts de Lancaster, lui retira sa protection quand elle sut qu'il se bornait à un minimum d'enseignement religieux et se contentait de faire lire en classe des passages de l'Écriture sans commentaires. Elle chargea le Dr Bell d'organiser des écoles d'enseignement mutuel où une instruction religieuse vraiment confessionnelle serait assurée aux enfants.

En 1808, les amis de Lancaster fondèrent la *Royal Lancasterian Institution*, qui, en 1814, se transforma en *British and Foreign School Society*. Celle-ci, composée surtout de protestants dissidents, conserva la méthode lancastérienne, admit dans ses écoles les enfants de toutes les confessions, et posa comme règle la neutralité religieuse : on devait se borner à la lecture de l'Écriture sainte sans commentaire et s'abstenir d'enseigner aucun dogme relevant d'une confession particulière.

Le clergé anglican s'émut du succès de la propagande faite en faveur des écoles « neutres » de la Société lancastérienne, et fonda en 1811 la *National Society for the Education of the Poor in the Principles of the Established Church*, qui fut incorporée en 1817, destinée à mettre en application le système du Dr Bell, à créer et entretenir des écoles pour enfants pauvres, et donnant l'enseignement religieux selon les principes de l'Église Établie. Cette

National Society considérait que la religion nationale du pays devait être le fondement de l'enseignement national et qu'elle devait être la première et la principale chose à enseigner aux pauvres. Elle était sous le contrôle du haut clergé anglican et fut présidée par l'archevêque de Canterbury.

Pendant un certain nombre d'années, ces deux sociétés supportèrent presque toute la charge de l'enseignement primaire en Angleterre. Elles continuent encore actuellement leur œuvre. La *National Society* fut dès le début la plus puissante et la plus riche ; du vivant de Bell le nombre des *national schools* s'accrut jusqu'à 12.000. Elle jouit aujourd'hui encore d'une influence prépondérante en matière d'enseignement. Quant aux écoles de la *British Society*, elles se distinguèrent à peine après 1870, par suite de l'absence d'un enseignement religieux distinctif d'une confession particulière, des écoles publiques ou *Board schools* créées à cette date, et elles sont dans une grande mesure devenues *Board schools*.

Il nous faut revenir de quelques années en arrière pour signaler une proposition de loi faite en 1807 à la Chambre des communes par M. Whitbread (1) ; cette proposition tendait à l'établissement, dans chaque paroisse d'une école dont les frais seraient payés sur le produit de taxes locales et dont la fréquentation serait obligatoire pour les enfants

(1) Pour l'historique parlementaire, V. De Montmorency, *op. cit.* Egale-
ment Spalding, *op. cit.*

pendant deux ans au moins ; un des principaux arguments que Whitbread fit valoir en faveur de l'instruction populaire, c'est que son développement entraînait une diminution de la criminalité ; un député, M. Davies Giddy, combattit le projet ; il exprima la crainte que l'instruction ne fût préjudiciable au bonheur et à la moralité du peuple, qu'elle n'encourageât l'insubordination et l'esprit factieux, qu'elle ne détournât les classes pauvres du travail utile et de la religion. La Chambre des Communes adopta la proposition en décidant toutefois que l'établissement d'écoles ne serait pas obligatoire pour les paroisses. Mais le Bill fut repoussé par la Chambre des Lords à la demande de l'archevêque de Canterbury agissant au nom du clergé anglican.

Après cet essai infructueux, l'activité des deux sociétés scolaires appela l'attention publique sur les questions d'enseignement. En même temps de nouvelles préoccupations se faisaient sentir : le mouvement qui portait vers les villes la population des campagnes, le malaise économique provoqué par les progrès de l'industrie naissante, les abus de jour en jour plus intolérables du travail des enfants, contribuèrent à éclairer l'opinion publique sur les droits et les devoirs de l'État : devoir d'aider l'initiative privée distribuant un enseignement de qualité généralement médiocre, dépourvu de méthode et d'unité de doctrine ; droit de surveiller cet enseignement, et de contrôler l'emploi des sommes affectées par fondations à des œuvres scolaires et mal administrées.

Un député whig, d'origine écossaise, Henry Brougham (plus tard Lord Brougham), eut l'honneur de porter le premier ces préoccupations à la tribune du Parlement, et d'être, pendant plusieurs années, l'avocat de la cause qui finira par triompher, celle de la responsabilité de l'État en matière d'enseignement.

Brougham, avec le parti whig, s'était intéressé à l'œuvre de Lancaster, et il avait contribué à tourner l'attention publique vers les questions d'enseignement ; en 1816, il proposa et obtint la nomination d'un *Select Committee* (Commission parlementaire) de la Chambre des Communes, chargé de faire une enquête sur l'instruction des classes populaires à Londres. Cette Commission, qu'il présida, déposa son rapport en 1818. Brougham fit nommer cette même année un nouveau *Select Committee* chargé d'une enquête générale sur l'instruction des classes populaires dans tout le Royaume. En même temps une Commission Royale fut, sur sa proposition, désignée pour faire une enquête sur la gestion des fondations charitables ayant pour objet l'instruction. Les attributions de cette Commission furent étendues en 1819, et ses travaux ne prirent fin qu'en 1837.

Les rapports des *Select Committees* révélèrent l'état déplorable dans lequel se trouvait l'instruction du pays. Ils conclurent à la nécessité d'une aide de l'Etat pour les constructions d'écoles ; les traitements des maîtres, choisis par les conseils de paroisses, seraient laissés à la charge des paroisses. Les enfants des dissidents ne seraient pas

obligés d'assister à l'instruction religieuse qui ne serait pas conforme au dogme de leur confession. Toute la législation postérieure est en germe dans les recommandations des *Select Committees* : subventions d'État pour les constructions, entretien des écoles à l'aide des ressources locales, liberté religieuse assurée aux enfants non anglicans (la *conscience clause* de la loi de 1870).

Les travaux de ces Commissions, en attirant l'attention du Parlement sur les questions scolaires, permirent à Brougham de saisir la Chambre des Communes d'une proposition d'organisation législative. Il déposa en 1820 un Bill sur l'enseignement en Angleterre et dans le pays de Galles.

Le discours de Brougham à la Chambre des Communes contient d'intéressants renseignements sur la situation scolaire de l'Angleterre en 1803 et en 1820. Avant 1803, dit-il, avant le développement des écoles nouvelles créées d'après les systèmes de Lancaster et de Bell, l'Angleterre pouvait être regardée comme le pays le moins instruit d'Europe : étant donné que le nombre des enfants d'âge scolaire (de sept à treize ans) représente environ $1/9^e$ de la population totale, $1/31^e$ de la population d'Angleterre seulement avait à sa disposition des moyens d'instruction ; dans la principauté de Galles la proportion était de $1/20^e$. En 1820 la proportion analogue est, en Angleterre, de $1/16^e$, dans le pays de Galles de $1/20^e$. En Angleterre, en 1820, 165.432 enfants fréquentent les écoles dotées (*endowed schools*), et 500.000 environ les écoles ordinaires non

dotées : parmi ces dernières, on ne peut compter comme recevant une véritable instruction 53.000 enfants fréquentant les *dame schools*, nom un peu dédaigneux sous lequel les Anglais désignent des écoles dirigées par des maitresses sans brevet dont la bonne volonté ne réussit pas toujours à tenir lieu d'instruction et d'aptitude pédagogique : en fait ce sont souvent de simples garderies. Brougham arrivait à cette conclusion que 1/5^e de la population était privé de tout moyen d'assurer l'instruction à ses enfants.

Brougham demandait en conséquence qu'on établît des écoles partout où ce serait nécessaire. Les traitements des maîtres seraient payés au moyen du produit d'une taxe locale. Le Trésor distribuerait des subventions pour la construction des écoles. Brougham évaluait la dépense à 12 millions 1/2 de francs pour les constructions, et à une somme annuelle de 3.750.000 francs pour l'entretien. L'instruction religieuse se bornerait à la lecture de textes tirés de l'Écriture sainte; les enfants de dissidents ne seraient pas tenus de se rendre à l'Église anglicane.

La proposition rencontra la résistance des catholiques et des dissidents jaloux de leur indépendance et hostiles à toute extension possible de l'influence du clergé anglican. Le Bill fut retiré.

Après cet échec, Brougham renonça momentanément à porter la question de l'enseignement à la Chambre. Il s'attacha à faire connaître et à répandre ses idées dans le public, et seconda les efforts de l'initiative privée. Il fut

un des apôtres du mouvement libéral qui se dessine à cette époque en faveur de l'instruction populaire (1) et qui aboutit, après la réforme électorale de 1832, au vote d'une subvention de l'État destinée aux écoles primaires.

Les membres du parti whig qui menèrent la campagne en faveur de l'instruction populaire, durent constater que la *National Society* et la *British Society*, malgré tout le zèle qu'elles déployaient, ne pouvaient satisfaire à la lourde tâche qu'elles s'étaient imposée. Ils crurent pouvoir alléger cette charge et contribuer à la culture intellectuelle du peuple en favorisant les tentatives que le Dr Birkbeck, professeur à l'Université de Glasgow, avait commencées dès 1800 en vue de créer un enseignement technique destiné aux ouvriers. Brougham collabora avec Birkbeck pour fonder à Londres, en 1823, des cours de science appliquée aux arts et métiers. A l'exemple de Londres, un certain nombre de villes fondèrent des *Mechanics' Institutes*. Mais leur succès fut compromis par suite du manque d'instruction préparatoire des ouvriers qui suivaient ces conférences techniques.

En 1825, Brougham publia des *Observations on the education of the People* qui eurent vingt éditions en moins d'un an. Cette année également, il fonda la *Society for the Diffusion of Useful Knowledge*. L'intérêt que le pu-

(1) Pendant la discussion de l'adresse au Trône, le 29 janvier 1828, Brougham déclara à la Chambre des Communes que « le maître d'école armé de son abécédaire lui semblait plus propre à assurer le maintien et l'extension des libertés de son pays que le soldat avec tout son appareil militaire ».

blic prend aux questions d'enseignement grandit de jour en jour.

Vers 1830, le chemin parcouru est déjà grand : au commencement du siècle, l'opinion publique était indifférente aux questions d'enseignement ; l'époque à laquelle nous sommes arrivés marque un réveil de l'esprit public en Angleterre ; la nation commence à prendre conscience du devoir qui lui incombe d'assurer un minimum d'instruction à ses enfants. « La pensée philosophique d'hommes comme Blackstone, Adam Smith et Bentham, le génie organisateur de Lancaster et de Bell, l'activité parlementaire de Whitbread et de Brougham, la nouvelle ardeur éducatrice du clergé, l'amélioration des écoles secondaires, s'étaient combinés pour créer dans le pays un besoin d'instruction que ni l'indifférentisme du haut clergé tory, ni les suspensions confessionnelles des dissidents et des catholiques ne pouvaient étouffer (1). »

SECTION III

Les premières subventions de l'État et le Comité du Conseil privé pour l'Education

En 1833, plusieurs pétitions signalèrent au Parlement les préoccupations que la question de l'enseignement inspirait au pays. Cependant Lord Brougham avait déclaré à

(1) De Montmorency, *op. cit.*

la Chambre des Lords abandonner le principe d'instruction obligatoire qui avait été la base de son Bill de 1820 : l'accroissement de l'effectif scolaire, qui en 1833 atteignait 1.030.000 élèves, sans compter les 165.000 élèves des écoles dotées, ne lui paraissait plus justifier suffisamment l'obligation. Reprenant ce principe et s'inspirant de la loi Guizot qui venait d'être votée en France, M. Roebuck déposa à la Chambre des Communes un projet de résolution demandant l'établissement d'un enseignement public obligatoire. Quelques jours après, en fin de session, une Chambre très incomplète vota, par 50 voix contre 26, une subvention d'État (*grant*) de £ 20.000 (500.000 francs environ) pour la construction d'écoles en « Grande-Bretagne ». Macaulay fut parmi les votants de la majorité. Parmi les opposants étaient Joseph Hume, qui déclara que la subvention ne se justifierait que si elle permettait de constituer un système national d'enseignement, mais que la somme proposée était trop faible pour atteindre ce résultat ; William Cobbett, qui, en dépit de ses idées réformatrices très avancées, n'hésita pas à déclarer que le développement de l'instruction était contraire aux intérêts du pays et contribuait « à accroître le nombre des maîtres et des maîtresses d'écoles, — cette nouvelle classe d'oisifs » ; cette tentative d'instruction obligatoire était « une idée française, une idée doctrinaire, à laquelle il serait toujours opposé ».

Le vote étant d'ordre financier, la Chambre des Lords ne put y faire échec. En l'absence d'un corps administratif compétent pour procéder à la répartition du fonds de sub-

vention, le Trésor confia ce soin aux deux grandes sociétés scolaires : la *National Society* et la *Bristish Society*. Chaque subvention était accordée pour la construction d'une école sur le rapport d'une des deux sociétés, à la condition que la moitié de la dépense proposée fût payée à l'aide de souscriptions privées.

Les années suivantes et jusqu'en 1839, le Parlement vota la même somme, en la réservant aux constructions d'écoles « en Angleterre ». Les subventions furent accordées de préférence aux écoles d'une certaine importance dans les grandes villes.

Dès 1833, une mesure législative spéciale s'occupa de l'instruction des enfants employés dans l'industrie textile. Elle constitue une innovation intéressante et elle est beaucoup en avance sur l'organisation de l'enseignement en général, en ce qu'elle crée une certaine obligation scolaire : aux termes de cette loi, le *Factory Act* de 1833, généralement désigné *Lord Althorp's Act* du nom de son promoteur, les enfants de neuf à treize ans ne peuvent être employés dans les usines textiles que s'ils justifient qu'ils reçoivent un enseignement pendant deux heures par jour. L'Inspecteur des usines peut exiger que l'employeur retienne un *penny* par *shilling* sur le salaire des enfants pour payer les droits d'écolage. Les parents et les employeurs peuvent être frappés d'amende s'ils s'abstiennent de se conformer à ces dispositions. Les Inspecteurs ont un certain droit de contrôle sur la valeur de l'enseignement donné, mais ils paraissent s'être contentés d'un niveau très

peu élevé. Cependant leur action ne pouvait être inutile à ce point de vue, puisque le rapport d'un Inspecteur en 1839 signale qu'il n'est pas rare que les certificats de fréquentation qui lui sont présentés par les maîtres ou les maîtresses d'écoles — surtout dans ce dernier cas — portent une croix pour toute signature ! C'est ce même Inspecteur qui rapportait avoir vu, dans une usine importante, des enfants dont la salle de classe était un magasin à charbon, et qui, dans l'intervalle entre leur repas et la reprise du travail, récitaient leurs leçons apprises dans des livres presque aussi noirs que le charbon (1). Il est juste de dire que d'excellentes écoles avaient été installées près de certaines usines.

En 1835 un nouvel exemple d'un enseignement primaire organisé et obligatoire est fourni par la législation anglaise et galloise de l'assistance publique. Ce service, réorganisé par une loi de 1834, incombe aux paroisses ou aux unions de paroisses, qui entretiennent, sous le contrôle de Commissaires royaux, des *workhouses* sur le produit de taxes locales. Les règlements publiés en 1835 par les soins des Commissaires de la loi des pauvres, disposent que les enfants des *workhouses* doivent recevoir, pendant trois heures par jour, l'enseignement de la lecture, de l'écriture, et des principes de la religion à laquelle ils appartiennent. Les administrateurs des *workhouses* peuvent nommer et payer sur les fonds dont ils disposent les

(1) Cité par Graham Balfour, *op. cit.*

maîtres nécessaires. Grâce à ce système, les enfants des *workhouses* ne tardèrent pas à jouir d'une situation plus avantageuse, au point de vue de l'instruction, que les enfants des familles pauvres qui ne faisaient pas appel à la charité publique.

Cependant la question scolaire ne cessait de préoccuper le Parlement (ou du moins la Chambre des Communes) et le Gouvernement. Nous venons de voir ces préoccupations se manifester, et aboutir, d'une manière un peu confuse et sans grande méthode, au vote de subventions pour la construction d'écoles primaires, et, d'autre part, à un commencement d'organisation d'une instruction obligatoire destinée aux enfants à qui l'État doit une protection particulière, ceux employés dans l'industrie ou hospitalisés dans les *workhouses*. Pendant les sessions de 1834 et de 1835, une Commission parlementaire fut chargée d'une nouvelle enquête. On se rendit compte qu'il ne suffisait pas d'aider l'installation matérielle des écoles, mais qu'il fallait, pour relever le niveau de l'enseignement, améliorer les maîtres, et pour cela fournir aux futurs instituteurs les moyens d'apprentissage nécessaires.

Un crédit de £ 10.000 (252.000 francs) fut voté en 1835 pour la création d'écoles-modèles ; le Gouvernement se proposait, au moyen de cette somme, de créer une école normale d'État, où serait assuré aux élèves le respect de leurs croyances religieuses particulières. Devant l'opposition que ce système non confessionnel suscita de la part du clergé anglican, l'emploi du crédit fut réservé.

En 1836 une somme de £ 1.500 (37.800 francs) fut votée sur l'initiative du Comité du Conseil privé pour le commerce (*Committee of the Privy Council in Trade*) pour la création d'une école normale de dessin à Londres. Après 1841, le Parlement subventionna la création d'écoles analogues dans les provinces et paya les traitements des maîtres qu'il désignait.

A la Chambre des Lords, Brougham présenta sans succès, en 1835 et en 1837, deux nouveaux Bills sur l'organisation de l'enseignement primaire. Par le second, il proposait l'institution d'une autorité centrale et d'autorités locales : l'autorité centrale (*Board of Education*) répartirait la subvention parlementaire et en surveillerait l'emploi. Les autorités locales, conseils municipaux, et, dans les paroisses rurales, conseils scolaires (*Education Committees*) pourraient soumettre à l'approbation du *Board of Education* des projets de constructions d'écoles et établir des taxes locales pour en payer les dépenses.

Ces projets, voués à l'insuccès par suite de l'opposition irréductible de la Chambre des Lords hostile à l'idée de l'intervention de l'État, ne furent cependant pas inutiles, en raison de l'intérêt qu'ils soulevèrent à la Chambre des Communes, plus ouverte aux idées nouvelles. Celle-ci nomma une nouvelle Commission parlementaire avec mission d'examiner les moyens d'améliorer l'état de l'instruction dans les grandes villes. Son rapport, déposé en 1838, contient des déclarations remarquablement nettes ; il signale la qualité « lamentable » de l'enseignement donné

aux enfants des classes ouvrières, la privation de tout enseignement dont souffre la majeure partie de cette population, la nécessité de porter remède à cette situation par d'énergiques et persévérants efforts. Mais les moyens proposés se bornaient à la continuation et à l'accroissement des subventions distribuées par le Trésor par l'intermédiaire des deux Sociétés scolaires.

L'insuffisance des subventions accordées pour constructions d'écoles était évidente : pendant les cinq premières années, de 1833 à 1838, 2 millions et demi de francs avaient été dépensés, dont environ deux tiers par la Société Nationale, et un tiers par la Société Britannique. D'autre part, l'opposition de la Chambre des Lords rendait vaine toute tentative d'organisation législative.

Une proposition tendant à la création d'une autorité centrale avait échoué. En 1839 on créa, en se passant du concours de la Chambre haute, un premier noyau de ministère de l'Instruction publique. On donna ainsi satisfaction à la règle parlementaire d'après laquelle le contrôle de l'emploi des crédits votés par le Parlement appartient au Parlement lui-même.

Un ordre de la Reine en Conseil nomma un Comité spécial du Conseil privé, chargé de l'administration des sommes votées annuellement par la Chambre des Communes. Ce Comité se composait du Président du Conseil, président, du Lord du Sceau privé, du Chancelier de l'Echiquier, du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et du Maître des Monnaies. En portant à la connaissance du Président du Conseil,

Lord Landsdowne, les intentions de la reine, Lord John Russell indiquait ainsi qu'il suit les besoins auxquels le Comité aurait la mission de satisfaire (Lettre du 4 février 1839) :

« ... Sa Majesté a considéré avec un profond intérêt le manque d'instruction qui continue à régner parmi les classes pauvres de ses sujets. Toutes les enquêtes qui ont été faites témoignent, dans l'instruction générale du peuple, d'une situation défectueuse qui n'est pas compatible avec le caractère d'une nation civilisée et chrétienne.

« ... Il est de quelque consolation pour Sa Majesté de constater, dans les dernières années, l'accroissement du zèle déployé en faveur de l'enseignement populaire, les grands efforts faits par l'Église Établie pour encourager la construction d'écoles, l'activité déployée par la Société Nationale et la Société Britannique pour stimuler les libéralités des amis éclairés de l'enseignement.

« Il reste encore beaucoup à faire ; parmi les défauts principaux qui subsistent, on peut citer le nombre insuffisant de maîtres qualifiés, le mode imparfait d'instruction qui prévaut dans la plupart des écoles, l'absence d'une inspection suffisante, le manque d'une école modèle qui pourrait servir d'exemple aux Sociétés et aux Comités désireux d'améliorer leurs méthodes d'enseignement, et enfin la négligence d'un si grand sujet parmi les *Acts* si nombreux de notre Parlement (1). »

Le Comité spécial du Conseil privé pour l'éducation fut

(1) G. Balfour, *op. cit.*

nommé en avril. La Chambre des Lords adopta, par 229 voix contre 118, une adresse à la reine protestant contre la création du nouveau Comité. La reine répondit en exprimant « ses regrets que l'assemblée ait cru devoir prendre une pareille attitude en cette circonstance ».

Une motion semblable ne fut repoussée à la Chambre des Communes que par 280 voix contre 275.

*
* *

Le Gouvernement, résolu à faire aboutir ses intentions, demanda au Parlement d'élever de £ 20.000 à 30.000 (756.000 francs) la subvention annuelle pour constructions d'écoles en Grande-Bretagne, par l'inclusion dans le crédit général d'une subvention de £ 10.000 qui avait été votée pour l'Ecosse en 1834, 1836 et 1838. Pour contrôler l'emploi de la subvention, un corps d'inspecteurs devait être créé. Le Gouvernement proposait en même temps la création d'une école normale, à l'aide du crédit de £ 10.000 qui avait été voté à cet effet en 1835, mais qui était resté inemployé. Ce projet souleva une vive opposition à la Chambre des Communes : on exprima la crainte que le système d'enseignement religieux non confessionnel proposé pour l'école normale ne fût étendu à toutes les écoles. Les *Churchmen* ou anglicans craignaient que le contrôle qu'ils exerçaient sur leurs propres écoles ne passât aux mains de l'administration. Anglicans et dissidents, voyant que les subventions pour constructions devaient être réparties désormais, non pas seulement entre les éco-

les des deux Sociétés scolaires, mais entre toutes les écoles élémentaires qui les demanderaient, répugnaient à voir les écoles catholiques bénéficier de ces avantages. Brougham, d'un autre côté, fit remarquer avec dérision que la somme qu'on se proposait de consacrer à l'enseignement n'atteignait pas la moitié de la somme que le Parlement avait votée pour les écuries royales.

Malgré l'abandon de la proposition de création d'une école normale, la subvention de £ 30.000 ne fut adoptée qu'à 2 voix de majorité.

Le Gouvernement nomma immédiatement un corps d'inspecteurs ; le Dr Kay (plus tard Sir James Kay-Shuttleworth), dont la compétence en matière d'éducation était reconnue, fut désigné comme secrétaire du Comité d'éducation.

Le Comité décida que le crédit de £ 10.000 voté en 1835 serait divisé également entre les deux Sociétés scolaires pour l'établissement d'écoles normales ; dès 1841 la Société Nationale ouvrit une école normale à Chelsea ; en 1842, la Société Britannique inaugura la sienne à Londres ; le Dr Kay, qui avait tenté l'expérience d'une école normale non confessionnelle à Battersea, transféra l'établissement en 1844 à la Société Nationale.

D'autre part, le nouveau Comité d'éducation décida que la subvention d'État annuelle continuerait à être affectée aux constructions d'écoles élémentaires, principalement de celles de la Société Britannique et de la Société Nationale, mais aussi d'écoles n'appartenant pas à ces Sociétés. Les conditions d'octroi de ces subventions furent les suivantes :

que l'école se soumit à l'inspection du Gouvernement et qu'elle fournit une contribution au moins égale à la subvention demandée ; et pour toutes les écoles autres que celles de la Société Nationale, on exigeait que la lecture de la Bible fit partie de l'instruction régulière et qu'une *conscience clause* reconnût aux parents le droit, s'ils le désiraient, de retirer leurs enfants de l'école pendant l'instruction religieuse.

L'obligation pour les écoles de se soumettre à l'inspection pour pouvoir bénéficier des libéralités de l'État, ne fut pas bien accueillie et souleva quelques résistances de la part des sociétés propriétaires, très jalouses de leurs privilèges et déjà inquiètes de ce commencement de contrôle dont l'Etat s'attribuait le droit comme prix de son aide pécuniaire.

Le Gouvernement fut amené à faire quelques concessions. L'Église Établie obtint un *concordat* qui fit l'objet de la *Minute* du Comité d'éducation du 10 août 1840 : aux termes de cet arrangement, les noms des inspecteurs chargés de visiter les écoles de la Société Nationale devaient être soumis à l'approbation des archevêques de Canterbury et d'York : en fait des ecclésiastiques furent chargés des fonctions d'inspection, et les nominations ne soulevèrent pas d'objections. Par une *Minute* du 30 novembre 1843, le même privilège fut accordé à la Société Britannique, et on l'étendit ensuite aux autres nonconformistes.

L'année 1840 vit le vote d'une loi spéciale réglementant le fonctionnement des établissements d'enseignement dési-

gnés sous le nom d'*endowed schools* (écoles dotées). Ce sont les établissements créés, à une date plus ou moins lointaine, par voie de fondations résultant de dons ou de legs ; primitivement destinés à l'instruction des enfants pauvres, ils avaient perdu ce caractère « charitable », et donnaient généralement l'enseignement secondaire aux enfants de l'aristocratie ou de la bourgeoisie riche. On les désignait sous le nom soit de *public schools*, soit de *grammar schools* ; quelques grands collèges secondaires, tels qu'Eton, Harrow ou Winchester, se réservaient et se réservent encore jalousement la qualification de *public schools*, qui rappelle leur origine ancienne et probablement aussi leur caractère de fondations semi-officielles et d'utilité publique. Les autres collèges secondaires sont appelés *grammar schools*, nom sous lequel on désignait primitivement les écoles dotées où se donnait l'enseignement secondaire classique (c'est-à-dire l'enseignement des « grammaires » latine et grecque). Mais *public schools* et *grammar schools* ne diffèrent pas par leurs programmes.

La Cour de la chancellerie (*Chancery Court*) jouissait d'un droit de contrôle sur toutes les fondations charitables. Mais sa procédure lente et coûteuse, ses pouvoirs limités et insuffisants, ne lui permettaient pas d'exercer une action efficace et de modifier ou réformer les statuts des fondations. Il fut reconnu de bonne heure que ses pouvoirs devaient être renforcés pour qu'elle pût contrôler utilement la gestion des fondations charitables, et cette nécessité s'imposa surtout pour les fondations ayant un objet

d'enseignement, qui étaient en général fort mal administrées. Ces *endowed schools* ou écoles dotées étaient principalement des établissements d'enseignement secondaire ; mais il y en avait également qui donnaient l'enseignement primaire. Nous avons vu qu'une Commission royale, nommée en 1818 à l'instigation de Brougham, pour faire une enquête sur le fonctionnement des écoles dotées, avait vu ses pouvoirs prorogés jusqu'en 1837. En 1837 un *Select Committee* de la Chambre des Communes avait étudié les rapports de la Commission, et avait proposé qu'un conseil permanent fût créé qui eût pour mission de contrôler le fonctionnement des établissements.

En 1840, ces demandes de réformes aboutissent au vote du *Grammar Schools Act*, qui donne aux *Chancery Courts* le droit de modifier dans certaines conditions les statuts des écoles dotées d'enseignement secondaire et notamment de moderniser leurs programmes d'études en diminuant l'importance qu'on y donnait aux langues mortes.

Quelques années plus tard, la condition des enfants employés dans l'industrie sollicita l'attention publique.

En 1843, Lord Ashley (depuis Lord Shaftesbury) avait signalé à la Chambre des Communes la dépravation qui régnait parmi les enfants des centres industriels et demandé que des mesures fussent prises pour répandre l'enseignement moral et religieux parmi les classes ouvrières. Son initiative amena le dépôt, par Sir James Graham, d'un Bill du Gouvernement sur la réglementation des manufactures. Ce Bill contenait d'importantes dispositions

scolaires. Mais la Chambre des Communes, qui avait reconnu la nécessité de faire quelque chose, ne put s'entendre sur les moyens. Les dissidents s'insurgèrent contre les dispositions qui tendaient à assurer la prépondérance du clergé de l'Église Établie sur la direction des écoles proposées, de nombreuses pétitions furent présentées contre le Bill. Le Gouvernement le retira.

L'année suivante, un Bill, établi sur des lignes plus modestes, réussit à devenir loi (*Factory Act*, 1844). Cet *Act* confirme et étend les dispositions du *Factory Act* de 1833. Il impose aux parents ou aux personnes bénéficiant du salaire d'un enfant employé dans l'industrie textile l'obligation de veiller à ce que l'enfant suive l'école pendant un temps variant de quinze à dix-huit heures par semaine. L'employeur pouvait être tenu de payer une partie de la rétribution scolaire, sans qu'il pût déduire, à cet effet, une somme supérieure à un *penny* par *shilling* du salaire de l'enfant. L'Inspecteur des usines avait le pouvoir de disqualifier un instituteur pour cause d'incapacité, de négligence, ou d'immoralité.

D'un autre côté, le Comité d'éducation manifesta son activité, dans les années suivantes, par une série de mesures partielles, mais utiles, applicables aux écoles qu'il subventionnait. Jusqu'ici le Gouvernement s'était contenté d'aider par des subventions les constructions d'écoles et de contrôler l'emploi des sommes qu'il allouait ; il fut amené à se préoccuper de la qualité de l'enseignement. L'inspection créée, tout au début de son existence, par le Comité

d'éducation, ne tarda pas à révéler la lamentable médiocrité de cet enseignement : une moitié des enfants fréquentant les écoles apprenaient à lire, un quart seulement apprenaient à écrire. Le système d'enseignement par moniteurs, qui avait acquis une grande faveur à la suite des essais de Bell et de Lancaster, révélait ses graves défauts. M. Horace Mann, secrétaire d'un Bureau d'éducation aux Etats-Unis d'Amérique, déclara, après un voyage d'études qu'il fit en Angleterre en 1844, qu'on ne pouvait assez énergiquement condamner cette assertion du Dr Bell : « Donnez-moi aujourd'hui vingt-quatre élèves, et je vous donnerai demain vingt-quatre instituteurs. » Le défaut d'expérience, l'incapacité des maîtres, que Macaulay dénonçait vigoureusement à la Chambre des Communes en 1847, était un obstacle à toute amélioration immédiate du système scolaire. Il fallait améliorer le maître avant de songer à améliorer l'enseignement.

En 1843 les subventions d'Etat, jusque-là réservées aux constructions, furent étendues aux logements des maîtres, au mobilier et au matériel des écoles.

Les *Regulations* publiées par le Comité d'éducation en 1846 s'inspirent plus directement de sa nouvelle préoccupation. Elles créent des subventions à allouer au personnel enseignant en exigeant de celui-ci certaines conditions de capacité. Ces *Regulations* visent à remplacer les moniteurs par des *pupil-teachers*, des élèves-maîtres. Ceux-ci, âgés au moins de treize ans, doivent faire un apprentissage de cinq années pendant lequel ils reçoivent des allocations

du Gouvernement : après cet apprentissage ils peuvent obtenir une bourse royale de £ 20 à 25 par an pendant leur séjour à une école normale soumise à l'inspection. Devenus instituteurs et munis du certificat d'aptitude à l'enseignement primaire, ils reçoivent une subvention annuelle en augmentation de leur salaire et peuvent prétendre à une pension de retraite. Les seules conditions pour l'obtention de ces subsides sont que l'école où ces maîtres enseignent soit soumise à l'inspection, que les propriétaires de l'école leur fournissent gratuitement le logement ; de plus la subvention en augmentation du salaire ne peut dépasser la moitié du montant de ce salaire. En outre des subventions sont accordées aux maîtres proportionnellement au nombre des élèves-maîtres dont ils ont la charge, et aux écoles normales pour leurs boursiers.

Par ces mesures, le Gouvernement manifestait son intention d'encourager d'une manière permanente et, en une certaine mesure, définitive, une organisation scolaire que jusque-là il avait semblé considérer comme purement temporaire et provisoire. Jusqu'alors, c'était assez prudemment que l'État avait accordé son aide pécuniaire à des écoles dont la grande majorité étaient confessionnelles. Les *Regulations* de 1846 sont le premier acte d'une politique nouvelle : l'État acceptait comme permanent le système des écoles confessionnelles ; ces écoles n'ayant pas cessé de se multiplier et de prendre plus d'importance, il était sans doute déjà trop tard pour se passer de leur concours et bâtir sur de nouvelles bases. Cette situation

a été comparée à celle d'un homme qui, allant rendre visite à un ami, reste son hôte pendant trente ans.

Une fois les écoles confessionnelles revêtues d'un caractère en quelque sorte officiel, d'autres questions n'allaient pas tarder à se poser : d'une part celle de leurs relations avec les pouvoirs publics locaux, et d'autre part celle de savoir si les taxes locales pourvoiraient, et dans quelle mesure et à quelles conditions, à leur existence. Aujourd'hui encore, ces deux problèmes n'ont pas reçu une solution définitive.

En 1847, le Comité d'éducation décida que les maîtres qui n'avaient pas passé par l'école normale pourraient cependant obtenir, à la suite d'un examen, un certificat d'aptitude leur donnant droit à la subvention en augmentation du salaire. Le Comité accorda aux écoles des facilités pour l'achat de livres. Il décida que l'inspection ne pourrait porter sur l'enseignement religieux lorsque les administrateurs de l'école s'y opposaient. Il reconnut aux écoles catholiques, pour l'administration desquelles le *Catholic Poor-school Committee* venait de se fonder, le droit de prétendre à l'obtention de subventions. Enfin il commença à intervenir dans la rédaction des *trust deeds*, ou actes déterminant les conditions du fonctionnement des écoles. Il s'assura que ces actes garantissaient suffisamment l'affectation permanente des bâtiments à un service scolaire, recommanda l'adoption de certaines clauses, notamment celle qui réservait à des laïques une part dans l'administration de l'école, et celle

qui a été si connue depuis sous le nom de *clause de conscience*, reconnaissant aux parents le droit de retirer leurs enfants de l'école pendant l'instruction religieuse : mais ce n'est que quelques années plus tard que le Comité d'éducation insista pour l'adoption de cette clause, lorsque l'importance toujours croissante de son aide financière lui eut permis de renforcer le droit d'intervention et de contrôle qu'il s'attribuait.

En 1847 également, une Commission, nommée l'année précédente pour faire une enquête sur l'enseignement populaire dans la principauté de Galles, déposa son rapport. Il révélait une situation déplorable, des moyens d'éducation médiocres et un enseignement plus mauvais encore. Pour une population de 1.046.000 âmes (en 1841), on comptait 1.657 écoles et 78.846 élèves inscrits.

Nous avons déjà mentionné les premiers efforts faits en 1835 en vue d'assurer un minimum d'instruction aux enfants hospitalisés dans les *workhouses*. La nécessité d'étendre et d'améliorer l'enseignement donné dans ces établissements, et d'offrir des moyens d'instruction aux enfants des classes les plus pauvres en dehors des *workhouses*, se fit bientôt sentir. L'initiative privée s'était déjà attachée à la création d'écoles gratuites auxquelles on donna le nom « d'écoles de déguemillés » (*Ragged schools*), destinées à recueillir, surtout dans les grandes villes, les enfants livrés au vagabondage ou à la mendicité, ou ceux dont les parents ne pouvaient payer aucune rétribution scolaire. Outre une instruction très élémentaire, les enfants recevaient, dans

quelques-unes de ces écoles, la nourriture et des vêtements. En 1844, année où l'on fonda la *Ragged schools Union*, il existait vingt de ces écoles à Londres. En 1846, le Comité d'éducation offrit des subventions pour l'organisation d'un enseignement professionnel dans les établissements de ce genre ; les écoles désignées sous le nom de *Reformatory schools* ou d'*Industrial schools*, que l'initiative privée avait créées spécialement en vue de recueillir les enfants délinquants, se prévalurent de la faculté de faire appel à ces subventions.

En ce qui concerne les écoles des *workhouses*, une loi de 1844 autorisa les paroisses ou unions de paroisses à se concerter pour la création d'écoles de district. Cette loi rappelait les dispositions antérieures concernant le respect des croyances religieuses de chaque enfant. En 1846 la Chambre des Communes vota une subvention de £ 10.000 pour l'établissement d'une école normale pour le recrutement des instituteurs des *workhouses* ; l'école normale fut ouverte en 1850. En 1846 également, la Chambre des Communes vota une subvention de £ 15.000 pour les salaires de ces instituteurs, qui avaient jusque là été payés sur le produit des taxes locales. L'année suivante, la subvention fut portée au double, quatre inspecteurs des *Poor law schools* furent nommés. Un Département ministériel, sous le nom de *Poor Law Board*, fut créé, ayant à sa tête un nouveau ministre portant le titre de Président du *Poor Law Board*.

Les années qui suivirent 1850 ne sont marquées par aucun progrès important dans la voie de l'organisation de

l'enseignement primaire. Un Bill de M. Fox sur la gratuité et l'obligation de l'instruction avait échoué. Le Gouvernement ne méconnaissait pas les obligations qui lui incombait, mais il ne se sentait pas suffisamment soutenu par l'opinion publique pour demander aux Chambres le vote d'une loi d'organisation générale. En 1853 un projet de loi modeste, déposé par Lord John Russell, et qui autorisait les villes de plus de 5.000 âmes à consacrer à l'enseignement primaire le produit de taxes locales, dut être abandonné. Le Gouvernement dut se contenter d'accorder une nouvelle subvention aux écoles élémentaires des districts ruraux auxquels le Bill de Lord Russell ne devait pas s'appliquer, car elles étaient considérées comme trop pauvres pour pouvoir s'imposer de nouvelles taxes ; cette subvention (*capitation grant*) était proportionnelle au nombre d'élèves ; elle devait être payée, à raison de 4 à 6 shillings par tête pour les écoles de garçons et de 5 shillings pour les écoles de filles ; l'obtention d'une subvention était soumise aux conditions suivantes : il fallait justifier d'un certain minimum de fréquentation de la part des élèves ; le maître devait posséder le certificat constatant qu'il avait passé l'examen officiel ; l'ensemble des revenus de l'école provenant de dotations, souscriptions et rétributions scolaires pendant l'année précédente devait s'élever à 14 shillings par élève dans les écoles de garçons, et à 12 shillings dans les écoles de filles. La subvention n'était donc pas, selon la règle jusque-là suivie, proportionnée aux besoins de chaque école ; elle s'établissait mathématiquement d'a-

près le nombre d'élèves en fréquentation régulière, et n'était pas la même pour les écoles de garçons que pour les écoles de filles.

En raison de l'échec du Bill de Lord Russell, les écoles rurales avaient, grâce au *capitation grant*, une situation privilégiée sur les écoles urbaines. Cette anomalie cessa en 1856 par suite de l'extension de cette subvention aux écoles urbaines.

SECTION IV

L'Education Department et la réglementation de 1856 à 1870.

L'indifférence du Parlement en matière d'éducation se manifesta de nouveau en 1855. Trois Bills déposés à la Chambre des Communes par Lord John Russell, Sir John Pakington et M. Milner Gibson, durent être retirés par leurs auteurs. L'année suivante, une série de résolutions soumises par Lord Russell à la Chambre des Communes sur la nécessité de consacrer à l'organisation de l'enseignement le produit de taxes locales et de confier l'administration des écoles à des corps locaux élus, furent repoussées. Un Bill présenté par Lord Granville à la Chambre des Lords fut retiré.

Cependant cette année 1856 fut marquée par une réforme assez importante : la réorganisation du Comité d'éducation et sa transformation en un Département ministériel muni de pouvoirs importants et directement responsable devant le Parlement.

Depuis sa création en 1839, le Comité du Conseil privé avait été présidé par le Lord Président du Conseil, qui est toujours un membre de la Chambre haute, et qui avait seul qualité pour représenter ce Comité devant le Parlement. Désormais (Ordre en Conseil du 25 février 1856), cette administration porte le titre de *Education Department*; son existence est reconnue par une loi; elle reste sous la présidence nominale du Lord Président du Conseil; mais sa direction effective est attribuée à un nouveau ministre, nommé par le Premier Ministre et responsable devant la Chambre des Communes, et qui porte le titre de « Vice-Président du Comité du Conseil privé pour l'éducation » (*Education Department Act*). En même temps qu'il recueillait les attributions de l'ancien Comité d'éducation, l'*Education Department* prenait aussi la direction du *Science and Art Department*. Celui-ci avait été créé en 1853, en vue de répondre à des besoins que la première Exposition internationale de Londres en 1851 avait révélés. Confié au début au Conseil du Commerce (*Board of Trade*), il fut rattaché en 1856 à l'*Education Department*. Les bureaux du *Science and Art Department* ayant été transférés en 1857 à South Kensington, c'est généralement sous le nom de *South Kensington Department* qu'on a depuis désigné cette administration.

Le nouveau Département paraît avoir, au début de son existence, porté son attention sur les établissements destinés à recueillir les enfants délinquants, les *Reformatory* et les *Industrial schools*. Dès 1846 le Comité d'éducation

avait encouragé par des subventions les efforts de l'initiative privée. Les écoles correctionnelles ou écoles de réforme (*Reformatories*) recueillaient les enfants ayant commis un délit avant l'âge de seize ans ; les écoles industrielles (*Industrial schools*) recevaient les « délinquants virtuels », les enfants âgés de moins de quatorze ans non encore condamnés, mais susceptibles de commettre quelque délit si on les abandonnait à leur milieu. Les écoles de réforme dépendaient du Ministère de l'Intérieur (*Home Office*) ; une loi de 1854 (*Youthful Offenders' Act*) précise les conditions dans lesquelles elles fonctionnent et peuvent obtenir la reconnaissance officielle. Une loi de 1857 (*Industrial schools Act*) édicte des dispositions analogues en ce qui concerne les écoles industrielles.

En 1857 l'*Education Department* augmenta les subventions qu'il accordait à ces deux catégories d'établissements ; mais dès 1860 il fut dessaisi des attributions qu'il exerçait en cette matière et qui furent désormais exclusivement du ressort du *Home Office*.

En définitive, la question de l'organisation d'un enseignement primaire n'avait encore reçu aucune solution, et on n'avait fait que des progrès insignifiants depuis dix ou vingt ans : l'autorité centrale, mal secondée et hésitante, n'avait réussi qu'à réaliser, d'une manière timide et sans plan d'ensemble, des réformes partielles et n'ayant entre elles aucune coordination. Le Parlement n'avait montré qu'indifférence ou impuissance. L'opinion publique, qui comprenait que quelque chose devait être fait, n'était pas

encore prête à accepter et à soutenir la thèse de la responsabilité de l'État en matière d'enseignement. En 1858 on nomme une Commission d'enquête ; et ce fait, qui est bien l'indice de l'indécision générale, est en même temps conforme à la pratique parlementaire anglaise : avant d'aborder l'étude d'une question difficile, le Parlement nomme une Commission royale chargée de l'éclairer ; et ce n'est qu'après le dépôt du rapport et après le vote de résolutions faisant connaître l'opinion du Parlement, qu'un Bill est introduit.

La nomination de la Commission de 1858, connue sous le nom de *Newcastle Commission*, est due à la persévérance de Sir John Pakington, qui avait présenté de nouveau sans succès en 1857 son Bill de 1855. Présidée par le duc de Newcastle, elle eut pour mission de faire une enquête « sur la situation de l'enseignement populaire en Angleterre et sur les mesures nécessaires pour répandre aux moindres frais possible une solide instruction élémentaire dans toutes les classes de la population ».

La Commission siégea pendant près de trois ans. Elle se livra à une enquête minutieuse et complète. Son rapport le plus important, déposé en 1861, comprend six volumes, et donne les indications suivantes :

En 1858 la population de l'Angleterre et du pays de Galles s'élevait à 19 millions et demi. On peut évaluer à un cinquième de la population totale le nombre des enfants en âge de fréquenter une école primaire, soit 3 900.000 (1).

(1) Graham Balfour, *op. cit.*, p. 14. Les chiffres donnés sont ceux de la

Or, il résultait de l'enquête que 2.535.000 enfants fréquentaient une école primaire quelconque, et que sur ce nombre 917.000 seulement (à peine un quart de la population d'âge scolaire), se trouvaient dans les écoles subventionnées par l'État et soumises à son inspection. Mais l'enseignement donné dans les écoles soumises à l'inspection était médiocre dans les classes inférieures et n'était pas- sable que dans les classes supérieures : or, un quart seulement des élèves restait à l'école jusqu'à l'âge où ils pouvaient passer dans les classes supérieures. En définitive 229.000 enfants, soit une dix-septième partie seulement de la population enfantine, recevaient une instruction primaire suffisante.

La Commission concluait qu'en plus des subventions d'Etat, des taxes locales devaient subvenir aux besoins de l'enseignement primaire ; ces taxes seraient levées et administrées dans les comtés et les bourgs par des conseils locaux spécialement créés à cet effet, et réparties entre les écoles après enquête faite par des fonctionnaires munis dans leur ressort d'attributions analogues à celles des Inspecteurs de Sa Majesté. Ces propositions, qui ne pré- voyaient aucun moyen de créer des écoles nouvelles, furent rejetées. La Commission recommanda un nouveau mode de répartition des subventions d'Etat, qui seraient à l'ave-

Newcastle Commission reproduits par la *Cross Commission* de 1888. Il est difficile d'en apprécier l'exactitude, les évaluations faites par les membres des Commissions et les conclusions qu'ils en tiraient n'ayant pas toujours été concordantes.

nir déterminées d'après les résultats d'un examen individuel des élèves des écoles subventionnées : ce système, destiné à améliorer la qualité de l'enseignement et à stimuler le zèle des maîtres en proportionnant l'aide pécuniaire de l'Etat à la qualité de cet enseignement jugée par les Inspecteurs d'après les résultats, fut accepté par le Gouvernement. C'est le système du paiement d'après les résultats (*payment by results*). Il fut organisé par le Code revisé (*Revised Code*) publié cette même année (1861) par l'*Education Department*

La première publication d'un *Code of regulations* des écoles primaires avait eu lieu l'année précédente, en 1860. Depuis cette date elle s'est continuée tous les ans jusqu'à nos jours. Le *Code* est un recueil, une codification de toutes les instructions adressées par l'*Education Department* aux administrateurs des écoles primaires. Son objet principal est de déterminer les conditions auxquelles les subventions d'Etat sont accordées aux écoles. Il rappelle et il indique très minutieusement la réglementation relative aux bâtiments scolaires, à l'inspection, au personnel enseignant, aux programmes, etc., à laquelle doivent se conformer les écoles qui désirent bénéficier des subventions. A mesure que l'aide pécuniaire de l'Etat est allée en s'accroissant, le droit de contrôle et de réglementation qu'il se réservait en retour de ses largesses, n'a fait que s'étendre et s'affirmer, conformément à la règle traditionnelle et à l'habitude parlementaire anglaise d'après laquelle le Parlement contrôle l'emploi de toute somme allouée par lui.

Le *Code Révisé* de 1861 fut l'œuvre de M. Robert Lawe (plus tard Lord Sherbrooke), Vice-Président du Comité d'éducation.

Il rappelle le principe posé l'année précédente, d'après lequel les subventions d'Etat sont destinées à « encourager l'enseignement des enfants des classes ouvrières ».

La mode de répartition des subventions est radicalement modifié par l'adoption du système du *payment by results*. La subvention attribuée à une école, qui ne devait pas dépasser 15 shillings par élève et dont le total ne devait pas, selon la règle admise précédemment et abandonnée momentanément pendant les dernières années, être supérieur à l'ensemble des autres revenus de toute nature de cette école, était calculée d'après le nombre des enfants en fréquentation régulière qui satisfaisaient à un examen individuel passé devant l'Inspecteur sur la lecture, l'écriture et le calcul. On exigeait de plus que les locaux scolaires fussent satisfaisants, et que l'instituteur possédât le certificat officiel. La subvention était versée non plus aux instituteurs, mais aux administrateurs des écoles ; l'Etat n'accorde plus aux maîtres de subventions en augmentation de salaire, et ne leur assure plus, sous réserve des droits acquis, de pensions de retraite.

Ce système fut précisé par une *Minute* de l'*Education Department* publiée en mai 1862, avant la mise en vigueur du Code révisé. Le taux de la subvention fut fixé à 12 shillings par élève ; 8 shillings étaient accordés pour chaque élève justifiant de 200 journées de fréquentation annuelle

et satisfaisant à un examen individuel sur les trois sujets élémentaires (lecture, écriture et calcul) ; 4 shillings étaient accordés si la fréquentation moyenne était satisfaisante. Les enfants de plus de six ans étaient soumis à l'examen et entraient en compte pour le calcul de la subvention, mais il n'y avait aucune limite d'âge maximum. L'examen annuel était divisé en 6 séries ou types (*standards*) d'après une gradation de difficulté ; tout élève qui avait subi l'examen devait l'année suivante satisfaire aux exigences du *standard* immédiatement supérieur. Ce cours d'études de six *standards* fut augmenté et aggravé dans la suite par l'addition d'un septième *standard*, forme sous laquelle il existe encore aujourd'hui.

Cette nouvelle réglementation souleva dès le début des critiques très vives, et, il faut le reconnaître, assez justifiées. Elle s'inspirait d'une politique d'économies et elle eut pour résultat de diminuer le chiffre des subventions pour l'enseignement primaire inscrites au budget : en cinq années ce chiffre diminua de près d'un quart, de 21 millions de francs en 1861 ; à moins de 16 millions en 1865. Chaque subvention particulière, qui jusque-là avait été soit accordée, soit refusée en totalité à chaque école, se trouva presque toujours diminuée par suite de l'échec, complet ou partiel, à l'examen, d'un certain nombre d'élèves dans chaque école. D'un autre côté les maîtres ne recevaient plus d'encouragement pécuniaire de l'État, et très souvent leur salaire fut diminué puisque les administrateurs recevaient désormais la subvention, étaient

les seuls maîtres de l'école, et n'étaient plus tenus de proportionner le taux de ce salaire à l'importance de la subvention reçue.

Mais le système du *payment by results* était-il de nature à provoquer, ainsi qu'on le cherchait, une amélioration de l'enseignement donné ? Il souleva les protestations des intéressés, et il n'est pas étonnant qu'il ait découragé les personnes et les sociétés propriétaires des écoles en diminuant la part de la contribution de l'État à leurs dépenses, aussi bien que les maîtres à qui il enlevait l'indépendance et la sécurité en les mettant à la merci de leurs employeurs. On avait déclaré que « si le nouveau système est coûteux, il sera efficace, et s'il n'est pas efficace, il ne sera pas coûteux » ; or, si le procédé de l'examen individuel donnait un moyen d'appréciation assez rigoureusement exact de la valeur pédagogique de chaque école, il n'en était pas moins vrai qu'il établissait dans tous les établissements une uniformité monotone et sans vie, tout à fait contraire au caractère du système scolaire de ce pays, qu'il décourageait l'enseignement de tout ce qui ne rentrait pas strictement dans les matières de l'examen, et que, par son fonctionnement étroit et automatique, il supprimait toute appréciation personnelle de l'inspecteur sur la valeur d'ensemble de l'école et sur l'utilité qu'il y aurait à encourager par une subvention plus forte des efforts intéressants mais n'ayant pas encore produit tout leur effet.

La nouvelle réglementation, en dépit de ses défauts, fut

maintenue en vigueur pendant un certain nombre d'années. En 1865 et 1866 un Comité parlementaire de la Chambre des Communes, sous la présidence de Sir John Pakington, enquêta sur la situation des écoles qui ne recevaient aucune aide pécuniaire sur les fonds publics, et révéla l'existence d'écoles non assistées dans onze mille paroisses d'Angleterre, de Galles et d'Ecosse, représentant six millions d'habitants. Aucune suite ne fut donnée à l'enquête. En 1867 une *Minute* de l'*Education Department* reconnut comme pouvant entrer en compte pour l'obtention d'une subvention certains sujets autres que les sujets élémentaires de lecture, d'écriture et de calcul ; les élèves ayant passé le sixième *standard* purent subir l'examen pour ces sujets dits *sujets spécifiques*.

*
* *

L'enquête faite par la *Newcastle Commission* avait porté, en même temps que sur les écoles primaires ordinaires, sur les écoles entretenues par les *workhouses* sous le contrôle du *Poor Law Board*, et sur les écoles correctionnelles rattachées en 1860 au *Home Office*.

En ce qui concerne les écoles des *workhouses* ou « écoles de la loi des pauvres » (*Poor law schools*), la Commission avait recommandé la création d'écoles nouvelles de district, c'est-à-dire communes à plusieurs paroisses. Elle avait signalé en même temps la situation déplorable, au point de vue moral, intellectuel, et physique, des enfants d'indigents secourus mais non hospitalisés par l'Assistance publi-

que. Elle évaluait à cent mille le nombre des enfants qui ne recevaient aucune instruction. Une loi de 1855 (*Denison's Act*) avait bien disposé que les *Boards of Guardians*, chargés dans les paroisses de l'administration de l'Assistance publique, pouvaient contribuer à payer, dans les écoles approuvées par ces *Boards*, les droits d'écolage des enfants indigents âgés de quatre à seize ans ; mais cette loi, qui n'imposait pas d'obligation, resta presque lettre morte. Aussi la *Newcastle Commission* demanda-t-elle que les secours ne fussent accordés aux parents qu'à la condition d'envoyer leurs enfants dans une école approuvée.

En ce qui concerne les écoles correctionnelles, le rapport de la *Newcastle Commission* publié en 1861 constate que les *Reformatories* se remarquent par une organisation déjà très perfectionnée et satisfaisante. Quant aux *Industrial schools* destinées aux enfants non délinquants, elles faisaient parfois double emploi avec les écoles des *workhouses* ; la Commission recommandait leur remplacement par une école de *workhouse* dans chaque district ou union de paroisses.

Deux lois de 1861 et de 1866 pour les écoles industrielles (*Industrial Schools Acts* 1861 et 1866) et une loi de 1866 pour les écoles de réforme (*Reformatory Schools Act* 1866) déterminèrent les conditions et les formalités d'admission dans ces établissements. Les unes sont destinées aux enfants qui, âgés de moins de douze ans, ont commis un délit punissable de prison ou d'une peine plus faible, et

aux enfants, âgés de moins de quatorze ans, indisciplinés, moralement abandonnés, orphelins sans ressources, ou se livrant au vagabondage, à la mendicité, et aux mauvaises fréquentations. Un enfant ayant atteint l'âge de seize ans ne peut y être détenu contre sa volonté. Les écoles de réforme reçoivent les enfants qui, avant l'âge de seize ans, ont commis un délit caractérisé.

Il faut signaler également, dans la législation industrielle de la même époque, certaines dispositions qui étendent l'obligation scolaire partielle à laquelle les *Factory Acts* de 1833 et 1844 soumettent les enfants employés dans les usines textiles : le *Mines Act* de 1860 exige un certificat de fréquentation scolaire des garçons de dix à douze ans employés dans les mines (le travail souterrain dans les mines est interdit aux filles à partir de cette date). Deux *Factory Acts* de 1864 et 1867 étendent aux industries non textiles les dispositions antérieures relatives aux usines textiles, et le *Workshop Regulation Act* de 1867 rend applicables certaines de ces dispositions aux ateliers.

A côté de l'*Education Department*, qui subventionne et surveille les efforts de l'initiative privée en matière d'enseignement primaire, la nouvelle administration créée en 1853 et rattachée en 1856 à l'*Education Department*, le *Science and Art Department*, exerce une action parallèle en ce qui concerne les écoles ou classes fondées par l'initiative privée en vue de donner l'enseignement scientifique et artistique. Pas plus que l'*Education Department*, le *Science and Art Department* ne chercha à créer

des écoles entièrement entretenues et administrées par l'État. Il se borne à encourager par des subventions l'initiative privée et s'attribue en échange de son aide pécuniaire un droit de contrôle et de réglementation proportionnel à l'importance de cette aide.

Le Département de South Kensington avait eu également l'idée de déterminer le chiffre des subventions qu'il accordait pour l'enseignement scientifique à l'aide des résultats d'un examen individuel des élèves. Il exigeait que les maîtres eussent obtenu le certificat spécial délivré à la suite d'un examen officiel. Le premier examen des maîtres eut lieu en 1859, le premier examen des élèves en 1861.

Lorsque le système du *payment by results* eut été établi en 1862 pour la détermination des sommes à allouer aux écoles primaires, et qu'il eut pour effet une diminution générale des subventions accordées à chaque école et des salaires des instituteurs, beaucoup de ceux-ci cherchèrent à remédier à cette situation en demandant les subventions de South Kensington, et organisèrent à cet effet, dans leurs écoles, après s'être munis du certificat d'aptitude spécial, l'enseignement scientifique : ils recevaient ainsi, en outre de la subvention de l'*Education Department*, une subvention pour enseignement scientifique. Le *Science and Art Department* accordait des subventions aux écoles et aux classes de dessin, à la condition que le maître fût pourvu du certificat spécial institué pour cet enseignement ; en 1863 ces subventions furent également soumises au système du *payment by results*. En 1864 et en 1868 des

Selects Committees de la Chambre des Communes avaient fait des enquêtes sur les écoles artistiques et sur l'enseignement scientifique des classes ouvrières. En outre des subventions pour l'enseignement, le Département accorda, dès 1856 pour les écoles artistiques et, en 1868, pour les écoles scientifiques, des subventions pour constructions d'écoles nouvelles.

Il reste encore à examiner, pour la période qui nous occupe, les modifications qu'a subies ou les demandes de réforme qu'a suggérées la législation des *endowed schools*. Ces écoles dotées sont souvent des établissements d'enseignement secondaire, et parfois des établissements d'enseignement primaire. Le *Grammar Schools Act* de 1840, qui avait renforcé le droit de contrôle des Cours de Chancellerie sur les actes ou règlements qui régissaient ces établissements, fut bientôt reconnu insuffisant. Une Commission royale signala en 1849 les défauts et les abus trop nombreux auxquels il fallait remédier, et demanda que le contrôle et la surveillance des *endowed schools* fût confié à une autorité publique permanente à créer à cet effet : cette autorité fut créée en 1853, sous le nom de Commission des fondations charitables (*Charity Commission*), par le *Charitable Trusts Act*. La Commission, composée de quatre membres, eut pour mission de faire des enquêtes sur le mode d'administration et d'emploi des revenus de fondations charitables, d'exercer un certain contrôle sur leur gestion, et de rédiger, sur la demande des administrateurs ou des personnes intéressées, des projets de statuts qui

devaient être soumis à la sanction du Parlement. Mais les Cours de Chancellerie conservèrent et virent même s'accroître les attributions, notamment celles d'ordre judiciaire, qu'elles possédaient en matière de fondations charitables.

Les inconvénients de la procédure longue et coûteuse des Cours de Chancellerie s'étant de nouveau fait sentir, le *Charitable Trusts Act* de 1860 remit à la *Charity Commission* une grande partie de leurs attributions. Celle-ci est investie de pouvoirs judiciaires importants, soumis à certaines restrictions, comportant notamment le droit de nommer et de remplacer les administrateurs et les maîtres et d'établir des projets de statuts.

L'année suivante, une Commission Royale, présidée par Lord Clarendon, fut chargée d'une enquête au sujet des neuf écoles dotées les plus importantes, les grands collèges secondaires dits *Public schools* fréquentés par les enfants de l'aristocratie et des classes riches, à savoir : Eton, Winchester, Westminster, Charterhouse, Harrow, Rugby, Shrewsbury, Saint-Paul's et Merchant Taylor's — tous des internats à l'exception des deux derniers. Le plus récent de ces collèges avait été fondé au début du xix^e siècle ; le plus ancien, Winchester, en 1387. Le rapport de la Commission, publié en 1864, indiqua que ces établissements recevaient 2.700 élèves ; le prix de la pension varie de 2.500 à 5.000 francs ; l'ensemble des revenus s'élève à 2.300.000 francs environ. Le rapport donne en outre des renseignements sur quelques autres grandes écoles dotées, Marlborough, Cheltenham et Wellington, de fondation plus

récente, et les deux grands collèges de Londres, le City of London et King's College. L'enquête démontra la nécessité de rajeunir des programmes trop étroits et trop exclusivement classiques.

En 1864, une nouvelle Commission Royale, présidée par Lord Taunton, l'*Endowed Schools Commission*, souvent désignée sous le nom de *Taunton Commission*, fut nommée pour s'enquérir de la situation des écoles secondaires autres que les *Public schools*. Elle compta parmi ses membres des hommes éminents comme Matthew Arnold, Sir Joshua Fitch, D^r Temple, aujourd'hui évêque de Londres, Sir Thomas Acland, naguère Vice-Président du Comité d'éducation, et M. James Bryce. Son rapport fut déposé en 1867. Il en résulte que les écoles secondaires dotées sont au nombre de 572 et qu'elles jouissent d'un revenu global de près de 5 millions de francs ; 14 seulement de ces écoles sont des écoles de filles ; il existe en outre près de 200 écoles dotées donnant l'enseignement primaire, mais leur revenu total n'atteint pas 230.000 francs. La grande majorité des écoles dotées donnent un enseignement démodé, étroit et absolument insuffisant. Les écoles les plus importantes et les plus riches se montrent exclusives dans le choix de leur clientèle, et en raison du taux élevé de leurs prix de pension, sont inabordables pour les enfants peu fortunés ; les écoles disposant de ressources plus modestes végètent et ne peuvent donner qu'un enseignement tout à fait insuffisant. La Commission avait classé les établissements en trois séries, suivant l'âge de

sortie des élèves : dix-huit ou au-dessus, seize, ou quatorze ans ; mais en définitive cette distinction correspondait à une différence de clientèle ; et entre les écoles destinées aux classes riches, suffisamment nombreuses et prospères, et les écoles primaires subventionnées par l'État ouvertes au peuple, il n'y avait, pour la bourgeoisie moyenne ou aisée, que des écoles trop peu nombreuses, mal organisées, munies de ressources insuffisantes et donnant un enseignement médiocre. L'instruction des filles était encore moins bien partagée que celle des garçons. Et la nécessité s'imposait de suivre le conseil que Matthew Arnold ne se lassait pas de répéter : « Organisez votre enseignement secondaire ».

La *Taunton Commission* conclut en proposant d'accroître les attributions et les pouvoirs de l'autorité centrale ; d'organiser un système d'inspection et des examens officiels ; de créer des conseils locaux et de donner aux pouvoirs publics locaux le droit de s'imposer pour contribuer aux dépenses de l'enseignement secondaire.

L'enquête de la *Clarendon Commission* amena le vote du *Public Schools Act* de 1868. Il imposait aux sept grands pensionnats secondaires l'obligation de rédiger des nouveaux statuts qui devaient, avant d'être sanctionnés par la Reine en Conseil ou par le Parlement, être examinés par sept Commissaires nommés spécialement, et pour une durée limitée, à cet effet.

L'enquête de la *Taunton Commission* aboutit au vote de l'*Endowed Schools Act* de 1869. Cet *Act* prévoit la nomi-

nation de trois Commissaires pour une durée limitée (en fait ils existèrent jusqu'en 1874) ; les Commissaires sont investis de pouvoirs très étendus : ils peuvent, pour toutes les écoles dotées (autres que les sept *Public Schools* régis par l'*Act de 1868*), dont les statuts ont plus de cinquante ans d'existence, proposer d'office une modification des statuts, et prendre l'initiative de soumettre à l'approbation de l'*Education Department*, du Conseil privé et du Parlement, des projets de statuts entièrement nouveaux et mieux appropriés à l'objet d'enseignement qu'ils doivent remplir. S'il s'agit de statuts en vigueur depuis moins de cinquante ans, les administrateurs doivent consentir aux modifications proposées. Si les administrateurs y consentent, une fondation dont l'objet n'est pas scolaire peut même être affectée à l'enseignement. La loi prévoyait que, chaque fois que le caractère de la fondation ne s'y opposait pas, une clause de conscience dispensant les élèves de l'obligation d'assister aux exercices religieux et à l'instruction religieuse serait introduite dans les statuts. Les statuts devaient être modifiés de façon à pourvoir, autant que possible, à l'éducation des filles jusque-là trop délaissée (1).

*
* *

(1) Pendant la durée de son existence, l'*Endowed Schools Commission* élaborait 235 projets de statuts ou *schemes*, et en prépara un certain nombre d'autres, qui portent dans l'ensemble sur un revenu de près de 5 millions de francs. En 1874, l'*Endowed Schools Act* restitua à la *Charity Commission* les fonctions qu'elle exerçait auparavant et qui avaient été suspendues depuis 1869.

A la veille de l'*Act* organique de 1870 sur l'enseignement primaire, il n'existait en Angleterre, en tant qu'écoles publiques proprement dites, au sens qu'on attribue à ces mots en France, c'est-à-dire des écoles entièrement fondées et entretenues par les pouvoirs publics, qu'un petit nombre d'écoles de *workhouses* et d'écoles correctionnelles (écoles industrielles ou écoles de réforme) les unes dépendant du *Poor Law Board*, les autres du *Home Office*. Ces écoles, relevant soit de l'Administration de l'Assistance publique, soit de l'Administration pénitentiaire, répondent à des besoins spéciaux. Quant aux écoles primaires ordinaires, elles ont toutes, si l'on ne considère pas un certain nombre d'écoles créées par legs ou fondations et entretenues au moyen des revenus de ces fondations, été créées par l'initiative privée et sont entretenues, en totalité ou en partie, par l'initiative privée soit des particuliers, soit des sociétés scolaires, et parmi celles-ci la Société Nationale et la Société Britannique jouent un rôle prédominant. Certaines de ces écoles, à qui on réserve le nom de *private schools*, subviennent entièrement à leur existence à l'aide de leurs propres ressources, souscriptions, rétributions scolaires, revenus divers, fonctionnent sans aucune intervention de la part de l'Etat, jouissent de la plus entière liberté, même celle de faire donner un enseignement détestable par des maîtres dépourvus de tout diplôme et même, parfois, de toute instruction. La plupart des écoles fondées par l'initiative privée font appel au concours pécuniaire de l'Etat, qu'elles reçoivent sous forme de subventions de l'*Educa-*

tion Department ou du *Science and Art Department* ; mais elles sont obligées, en échange de ce service, d'abandonner à l'Etat un certain droit d'inspection, de contrôle et de réglementation et, en raison de cette intervention croissante de l'Etat, elles sont déjà généralement désignées sous le nom d'« écoles élémentaires publiques ». Mais avant 1870, l'Etat n'a créé ni entretenu à ses frais exclusifs aucune école primaire ordinaire lui appartenant en propre, et s'est borné à encourager de son aide pécuniaire les efforts de l'initiative privée. L'*Act* de 1870 va donner naissance aux premières écoles primaires offrant ce caractère d'établissements publics.

Dans les années qui précédèrent 1870, le Parlement se rendit compte qu'une réforme d'ensemble s'imposait ; en effet, l'initiative privée était impuissante à satisfaire aux besoins de jour en jour plus impérieux de l'instruction primaire et à combler les lacunes dont certaines régions ou certaines localités, moins peuplées ou moins riches, avaient à souffrir. D'autre part, le sentiment de la responsabilité de l'État s'affirmait davantage : on ne pouvait se contenter d'écoles qui ne présentaient aucune garantie de stabilité, qui pouvaient, d'un jour à l'autre, se soustraire au contrôle public, ou dont le caractère confessionnel pouvait choquer les convictions d'une partie de la population.

En 1867, un Bill déposé à la Chambre des Communes par M. Bruce (plus tard Lord Aberdare) et des résolutions soumises à la Chambre des Lords par Lord Russell, n'eurent aucun succès. Mais le message royal promit qu'un

projet de loi serait préparé. Il fut présenté en 1868 à la Chambre des Lords par le duc de Marlborough, Lord Président du Conseil ; il augmentait l'importance des subventions et les soumettait à un nouveau mode de répartition ; le Bill, quoique bien accueilli par la Chambre, dut être abandonné en fin de session. Cependant l'importante réforme électorale de 1867-1868 eut pour résultat, aux élections générales qui eurent lieu en novembre 1868, d'amener à la Chambre une majorité libérale considérable.

En 1869, sous le premier Ministère Gladstone, deux nouveaux Bills furent retirés à la suite de la promesse qu'un Bill du Gouvernement d'un caractère très général serait présenté l'année suivante : c'est ce dernier Bill, préparé par M. W. E. Forster, Vice-Président du Comité d'éducation, qui est devenu, après avoir subi des modifications assez importantes, l'*Elementary Education Act de 1870* (1).

(1) L'organisation scolaire anglaise de 1833 à 1870 fait l'objet d'une étude très précise dans l'ouvrage déjà cité de Graham Balfour (*The Educational Systems of Great Britain and Ireland*. Oxford, 1903) dans lequel nous avons puisé de nombreux renseignements.

CHAPITRE II

L'Act de 1870

SECTION I

L'œuvre accomplie et l'œuvre à accomplir

De quelle façon le Cabinet libéral allait-il résoudre le « problème éducationnel » ? Dans quelle mesure allait-il établir dans un domaine, où jusqu'ici l'initiative privée avait régné en maîtresse, l'intervention concurrente de l'Etat ? Le moment était venu où l'on ne pouvait plus se contenter de remèdes partiels et de demi-réformes, et où l'avenir et la vie même de la nation exigeaient impérieusement la réorganisation complète d'un système où s'était révélée l'impuissance des efforts particuliers à assurer des moyens d'instruction suffisants.

En 1870, au moment de la discussion du Bill Forster, on évaluait à 3.682.000, sur une population d'environ 22 millions (Angleterre et pays de Galles), le nombre d'enfants susceptibles de fréquenter les écoles primaires. Les 8.281 écoles dites « écoles élémentaires publiques », soumises à l'inspection du Gouvernement, étaient en état

de recevoir un peu plus de la moitié de ces enfants, soit 1.878.584 (8, 5 0/0 de la population totale). Ces écoles étaient d'ailleurs généralement mal réparties eu égard aux besoins des populations, les bâtiments étaient souvent défectueux, et la qualité de l'instruction ne s'était guère améliorée depuis que la Newcastle Commission en avait signalé en 1862 la médiocrité.

Le nombre des élèves inscrits s'élevait à 1.693.059, dont un peu plus des deux tiers, soit 1.152.389, justifiaient d'une fréquentation régulière. 54 0/0 des enfants qui auraient pu et auraient dû recevoir l'enseignement primaire n'étaient inscrits à aucune école (1). Néanmoins un certain progrès dans le nombre des enfants recevant l'instruction s'était accompli depuis 1858.

M. Forster exposait ainsi qu'il suit à la Chambre des Communes, le 17 février 1870, la situation des enfants des classes ouvrières au point de vue de l'enseignement : « Deux cinquièmes seulement des enfants de six à dix ans appartenant aux classes ouvrières, et un tiers seulement de ceux de dix à douze ans, sont inscrits sur les registres des écoles du Gouvernement. Par conséquent, nous avons aidé environ 700.000 enfants de six à dix ans et 250.000 de dix à douze ans ; mais nous ne nous sommes pas occupés d'au

(1) Chiffres indiqués par le *Minority report* de la Commission Royale de 1888. Soit 31 0/0 le rapport de la fréquentation régulière au chiffre de la population d'âge scolaire. En 1858 cette proportion, telle qu'elle ressort du rapport de la *Newcastle Commission* et sans qu'une comparaison puisse avoir une rigoureuse exactitude, n'était que de 23 0/0. Chiffres cités dans *The Education Crisis*, publication de la *National Education Association*, Londres, 1902.

moins un million d'enfants de la première catégorie et un demi-million de la deuxième ». Dans les grands centres industriels des centaines d'enfants d'âge scolaire étaient livrés à la rue ; à Liverpool, 20.000 enfants, sur un total de 80.000, étaient dénués d'instruction, à Manchester 16.000 sur 65.000 ; à Londres la situation était aussi lamentable. « C'est là où l'aide de l'État était le plus nécessaire, déclara, M. Forster, qu'elle a fait surtout défaut. »

L'évaluation du nombre des enfants dépourvus de tout moyen d'instruction varie donc d'un million à deux millions, et très vraisemblablement c'est ce dernier chiffre qui se rapproche le plus de la vérité. D'ailleurs, la grande majorité des enfants qui fréquentent plus ou moins assidûment l'école ne reçoit qu'une instruction primaire insuffisante et incomplète.

Mais en regard de l'œuvre à accomplir, il faut considérer l'importance de l'œuvre accomplie. Celle-ci paraît d'autant plus admirable qu'elle est due tout entière à l'initiative privée de particuliers ou de sociétés scolaires, qui ont dû supporter jusqu'en 1833 toute la charge des dépenses de construction et d'entretien des écoles. En ce qui concerne les écoles véritablement primaires, destinées aux classes populaires et ne percevant qu'une rétribution scolaire modique, la Société Nationale et la Société Britannique, dont l'activité était plus ou moins inspirée par le zèle religieux, ont joué le rôle de beaucoup le plus important ; et à l'édifice qu'elles ont créé l'État n'a apporté qu'une collaboration, timide au début, puis sans cesse grandissante,

puisque sa contribution fixée à 500.000 francs en 1833, dépassait, en 1870, 14 millions de francs. Les rétributions scolaires constituaient, d'ailleurs, à côté des souscriptions privées et des subventions publiques, une troisième source de recettes très importante : en 1870, elle comptait pour 33 0/0 de la dépense totale. Les souscriptions représentaient 29 0/0 de cette dépense, et les subventions 38 0/0. La charge était donc répartie à peu près également entre l'État, les parents des élèves et les souscripteurs. Certains estimaient que l'État ne devait pas contribuer à la dépense d'une école pour plus de la moitié, et la formule « un tiers de subventions, un tiers de souscriptions, un tiers de rétributions » avait, jusqu'en 1870, eu quelque vogue.

Ce principe de répartition ne pouvait qu'être abandonné, et la contribution de l'Etat aux dépenses de l'enseignement primaire, qui avait augmenté d'année en année, devait par la force des choses s'accroître dans une plus large proportion. Les sociétés scolaires se montraient impuissantes à suffire, à l'aide de leurs propres ressources, à toutes les obligations de l'œuvre qu'elles avaient assumée ; d'autre part, si la thèse de la gratuité complète de l'instruction ne trouvait encore que peu de défenseurs ; on reconnaissait qu'il n'était plus possible de demander aux parents des élèves de contribuer pour un tiers aux dépenses, et que l'Etat devait se substituer à eux dans une large mesure. L'enseignement n'était alors gratuit et obligatoire que pour quelques catégories d'enfants : une partie de ceux employés dans les usines, les pupilles des

écoles correctionnelles et les 41.500 enfants des écoles des *workhouses*. A l'exception de ces écoles spéciales, l'Etat n'avait aucun droit d'action directe : il ne pouvait imposer dans un village la création d'une école, il ne pouvait remédier directement à l'insuffisance de l'enseignement donné. L'enseignement primaire était presque tout entier entre les mains du clergé anglican, et la grande majorité des écoles présentait un caractère confessionnel.

Or, le Gouvernement, animé des meilleures intentions et conscient des graves lacunes auxquelles il avait la volonté de remédier, avait une double préoccupation : celle de ne pas imposer à l'État des charges nouvelles trop lourdes, et celle de tenir compte, dans la plus grande mesure possible, des droits acquis des Sociétés privées propriétaires des écoles. Ce désir d'économie et ce respect de la liberté privée et des croyances religieuses des écoles existantes empêchèrent peut-être le Cabinet Gladstone de demander l'adoption d'une réforme aussi hardie et aussi complète qu'il aurait été désirable et telle que certains partis ou groupements politiques, par exemple l'*Education League*, fondée en 1869 à Birmingham par le parti radical, la réclamaient.

La loi de 1870 (1), qui tend en effet à donner à l'école un caractère neutre, obligatoire et gratuit, n'a posé ni le

(1) V. le texte de l'Act de 1870 dans Jones and Sykes. *The Law of public Education*, 2^e édition, Londres, 1904 ; ou Sir H. Owen, *The Education Acts Manual*, 20^e édition, Londres, 1903 ; *Annuaire de Législation étrangère*, 1872 p. 20.

principe de la neutralité, ni celui de l'obligation, ni celui de la gratuité, et pratiquement elle en a seulement prévu et préparé l'application. Il a fallu de longues années et plusieurs nouvelles lois pour réaliser ce progrès, et encore la question de la neutralité de l'école n'est-elle pas à l'heure actuelle définitivement réglée.

Le seul principe que la loi ait nettement posé est : « Une place à l'école pour chaque enfant. » Ainsi que le déclara M. Forster, son Bill était « le premier essai d'organisation d'un enseignement national, car il assurerait l'instruction de chaque enfant de la nation ». Pour appliquer ce principe, l'initiative privée, même plus largement subventionnée par l'État, était insuffisante : aussi, à côté des écoles fondées et entretenues par l'initiative privée, dites « écoles volontaires », et classées au nombre des écoles publiques à la condition de se soumettre à l'inspection et de se conformer aux règles posées pour l'obtention des subventions parlementaires, décida-t-on de créer des écoles entièrement fondées et entretenues à l'aide des fonds publics. Ces écoles vraiment publiques ne seraient établies que là où les écoles volontaires n'existaient pas ou existaient en nombre insuffisant, et la gestion en serait confiée, sous le contrôle de l'autorité centrale, à des corps locaux spécialement élus à cet effet.

Le Bill Forster a subi au cours de la discussion devant le Parlement (1) d'assez importantes modifications et dif-

(1) V. pour la discussion parlementaire de « l'Act » *Hansard's Parliamentary Debates*, 3^e série, vol. 199 à 203.

fère assez sensiblement sur certains points de l'*Act* finalement voté. Il suffira d'indiquer incidemment les plus importantes de ces modifications.

SECTION II

Analyse de l'Act de 1870

L'*Act* de 1870 s'applique à l'enseignement primaire, que les Anglais nomment l'enseignement élémentaire ; l'*Act* définit les écoles élémentaires celles où se donne principalement l'enseignement élémentaire et dans lesquelles la rétribution scolaire de chaque élève ne dépasse pas 9 *pence* par semaine. Cette définition précise dans une certaine mesure et élargit la définition donnée par le Code de 1860 : écoles destinées aux enfants appartenant aux classes ouvrières.

L'*Act* pose nettement le principe que dans chaque district scolaire des moyens d'instruction suffisants seront assurés, par l'établissement d'écoles élémentaires publiques, aux enfants qui en seraient dépourvus.

Les écoles publiques sont, ainsi que nous le verrons, de deux sortes : les écoles créées et entretenues par les corps administratifs appelés *School Boards*, et les écoles volontaires créées et entretenues par l'initiative privée et remplissant les conditions exigées pour l'obtention d'un *grant* ou subvention parlementaire.

Dans tout district scolaire (c'est-à-dire dans tout bourg ou dans toute paroisse dans laquelle existe ou peut être établie une taxe des pauvres, ou dans toute union de

bourgs ou de paroisses), dans lequel le nombre des écoles élémentaires publiques est insuffisant pour les besoins de ce district, un *School Board* devra être établi. L'*Education Department* déterminera les districts dans lesquels les *School Boards* devront être créés.

Les *School Boards* sont composés de 5 à 15 membres élus pour une période de trois années. M. Forster proposait qu'ils fussent élus chaque année par les Conseils municipaux des bourgs et les conseils des paroisses rurales. Mais l'élection au suffrage indirect fut combattue par certains radicaux ; d'autre part, les groupements confessionnels demandaient que tous les partis et toutes les religions fussent représentés dans les *School Boards*. Le Gouvernement dut accepter un amendement aux termes duquel chaque *School Board* serait élu directement par les contribuables du district.

Le corps électoral est composé : dans les bourgs, des personnes inscrites au rôle de la bourgeoisie, et dans les paroisses, des *rate-payers* ou contribuables payant la taxe locale de la loi des pauvres. Les règles d'électorat, ainsi que celles de l'éligibilité, sont très larges : les femmes sont électeurs et éligibles, à la condition d'être personnellement inscrites au rôle des taxes locales.

Il y aura pour Londres un seul *School Board*, dont les membres seront plus nombreux et seront élus par les contribuables d'après des règles spéciales.

Le vote pour l'élection des membres des *School Boards* peut être cumulatif ; chaque électeur a autant de voix qu'il

y a de membres à élire, et peut, soit donner une voix à chaque candidat, ou à plusieurs d'entre eux, soit porter ses suffrages sur un seul nom.

Les *School Boards*, ainsi constitués et dont l'établissement est obligatoire dans les districts où les écoles volontaires sont en nombre insuffisant, et facultatif dans les autres districts, jouissent de pouvoirs étendus sous le contrôle de l'*Education Department*.

Ils doivent assurer dans leur district des moyens d'instruction suffisants pour tous les enfants ; ils créent des écoles nouvelles, rachètent des écoles déjà existantes, et doivent veiller à l'entretien des écoles leur appartenant.

Le projet de M. Forster leur donnait en outre la faculté d'accorder leur aide pécuniaire aux écoles volontaires existantes. Mais cette disposition disparut à la suite de la discussion du Bill'en Comité, et les attributions des *School Boards* furent restreintes à la création et à l'administration des *Board schools*. Les écoles volontaires fonctionnèrent à côté des *Board schools*, indépendantes de toute intervention des *Boards* ; le Gouvernement leur accorda, pour remplacer le concours financier des *Boards*, des subventions plus élevées. Toutefois, les *School Boards* pourront se substituer aux parents pauvres pour le paiement des rétributions scolaires dans les écoles volontaires ; cette disposition fut supprimée en 1876.

Les *School Boards* reçoivent, aussi bien que les écoles volontaires, des subventions du Gouvernement, ou *grants*. Mais ils ont une source de revenus publics à laquelle les

écoles volontaires ne peuvent prétendre : ils peuvent établir des taxes locales ou *rates*. Alors que les écoles volontaires doivent suppléer à l'insuffisance des subventions parlementaires et des rétributions payées par les élèves à l'aide de leurs propres ressources et de souscriptions privées, les *School Boards* sont armés du pouvoir important de suppléer à l'insuffisance des droits d'écologie et des subventions par le produit des taxes locales, dont ils peuvent prescrire l'imposition sans aucune limite maximum et sans contrôle. Ils peuvent contracter, avec l'autorisation de l'*Education Department*, pour les dépenses qui n'offrent pas le caractère de dépenses courantes, des emprunts garantis par leurs ressources annuelles.

Les rétributions scolaires, qui, en 1870, représentaient un tiers du revenu total des écoles primaires, ne sont pas supprimées ; l'*Act* de 1870 se borne à en fixer le maximum à 9 *pence* par semaine et par élève pour les écoles qui désirent être reconnues comme écoles publiques : c'est-à-dire que ce maximum s'impose non seulement aux *Board schools*, mais aussi aux écoles volontaires qui veulent bénéficier des subsides de l'État. Les *School Boards* peuvent payer les rétributions scolaires des parents pauvres dont les enfants fréquentent une école volontaire. Ils peuvent également remettre aux parents pauvres tout ou partie de la rétribution scolaire dans les *Board schools*. Ils peuvent même, sous réserve de l'approbation de l'*Education Department*, établir dans des districts pauvres des écoles entièrement gratuites. Aucun *School Board*

ne paraît avoir usé de cette dernière faculté : en 1886, d'après une déclaration faite par le Secrétaire de l'*Education Department* à la Commission Royale, il n'existait aucune école gratuite en Angleterre. Le tarif arrêté par les *School Boards* pour les droits d'écologie est soumis à l'approbation de l'*Education Department*. Dans les écoles volontaires le chiffre des rétributions est fixé librement, dans les limites du maximum de 9 *pence* par semaine.

*
* *

Quant aux subventions de l'Etat, l'*Act* en augmente l'importance. On avait admis jusqu'alors, à la fois dans un intérêt de bonne administration et dans un intérêt d'économie, que les dépenses d'enseignement devaient peser plutôt sur les budgets des circonscriptions locales ou régionales que sur le budget de l'Etat. L'aide pécuniaire offerte par l'Etat avait eu pour but de suppléer à l'initiative locale, non de la supplanter, d'encourager et de stimuler les efforts particuliers et non pas de les affaiblir. On avait généralement admis que l'Etat ne devait pas contribuer aux dépenses totales pour plus d'un tiers, les deux autres tiers devant provenir, dans des proportions à peu près équivalentes, des rétributions payées par les parents et des souscriptions. Aussi, lorsqu'en 1870 la question de l'augmentation de la contribution de l'Etat se posa, rencontra-t-elle quelque opposition : on craignait les inconvénients que peut entraîner une trop grande centralisation : les autorités locales seraient portées à dépenser

trop largement et à gaspiller les sommes mises à leur disposition ; d'autre part, l'autorité centrale voudrait contrôler l'emploi de ses subventions en établissant une réglementation et une surveillance qui, juste en principe, deviendrait tyrannique et vexatoire dans l'application. D'autre part, augmenter la contribution de l'Etat, ce serait immédiatement diminuer dans de grandes proportions la part provenant des souscriptions privées.

Néanmoins, les besoins croissants de l'instruction populaire et la difficulté éprouvée par les initiatives locales pour y faire face rendaient inévitable une augmentation des subventions de l'État ; cette augmentation était préconisée, pour des raisons différentes, par ceux qui estimaient que l'État ne saurait se désintéresser de l'éducation nationale, et doit, en intervenant plus directement, revendiquer la responsabilité et les charges financières de son intervention.

L'*Act* de 1870 élève d'un tiers à une moitié le maximum de la part contributive de l'État. La subvention allouée à une école ne pourra être supérieure au chiffre total des revenus de cette école provenant de souscriptions volontaires, de rétributions scolaires ou de toute autre source. Cette disposition était avantageuse pour les *Board schools*, car les revenus d'une *Board school* comprennent le produit des taxes locales ; or aucune limite n'est fixée à l'importance des taxes que le *School Board* impose aux contribuables ; au contraire les ressources des écoles volon-

taires ont pour limite le bon vouloir et la générosité des souscripteurs bénévoles.

Au cas où une taxe locale de 3 *pence* par livre (1,25 0/0) produirait dans un district soit une somme totale inférieure £ 20 (500 francs), soit une somme inférieure à 7 *shillings* 6 *pence* (9 fr. 45) par élève justifiant d'une fréquentation régulière, le *School Board* pouvait demander un *grant* additionnel destiné à parfaire la différence. On évaluait à 30 *shillings* le coût annuel d'une place d'élève, et cette subvention additionnelle avait pour but de venir en aide aux districts pauvres dans lesquels le produit de la taxe n'atteignait pas le taux de 7 *shillings* 6 *pence* par élève, c'est-à-dire un quart de la dépense totale. On prenait comme base d'appréciation une taxe locale de 3 *pence* par livre : M. Forster estimait, en effet, que ce taux était un maximum qui serait rarement atteint.

Pour obtenir une subvention, une école devait satisfaire aux conditions qui confèrent à une école le caractère d'« école élémentaire publique ». Ces conditions sont les suivantes : enseignement principalement élémentaire, limitation des rétributions scolaires à 9 *pence* par semaine, inspection officielle qui ne porte pas sur l'enseignement religieux, et en outre certaines conditions destinées à assurer le respect de la liberté religieuse des enfants et sur lesquelles nous aurons à revenir. Enfin l'école doit se conformer aux règlements relatifs à l'hygiène, aux programmes d'enseignement, etc., édictés par l'*Education Department* et publiés dans le *Code annuel*.

Il ne sera plus accordé de subventions pour construction d'écoles nouvelles : les subventions seront exclusivement destinées à subvenir aux dépenses d'entretien. Un *School Board* qui désire construire une école nouvelle doit subvenir à la dépense soit au moyen du produit des taxes, soit au moyen d'un emprunt qu'il demande à l'*Education Department* l'autorisation de contracter. Toutefois, en vue de donner satisfaction aux réclamations des défenseurs des écoles volontaires qui se plaignaient de la concurrence redoutable que ne manqueraient pas de leur faire les *School Boards*, jouissant d'un avantage financier considérable, l'*Act* accordait aux écoles volontaires un délai de grâce : de la date de la promulgation de la loi (9 août 1870) jusqu'à la fin de la même année, des demandes de subvention pourront être présentées pour la construction d'écoles nouvelles ou des travaux d'agrandissement et d'aménagement d'écoles existantes. Les propriétaires d'écoles volontaires, et principalement l'Église Établie, usèrent très largement de la faculté qui leur était accordée, et l'activité qu'ils déployèrent montre la volonté qu'ils avaient de défendre leur enseignement et de résister énergiquement à la redoutable rivalité des *Board schools*. Ils s'efforcèrent de construire le plus d'écoles possible, en vue d'empêcher dans le plus grand nombre possible de districts l'établissement de *Board Schools*. Avant le 31 décembre 1870, 3.342 demandes de subventions pour constructions affluèrent à l'*Education Department*. 1633 subventions s'élevant à la somme de 6.748.000 francs, furent

accordées. De 1869 à 1876 le nombre des places d'élèves dans les écoles volontaires s'accrut d'environ un million, et les souscriptions volontaires s'élevèrent pendant cette période à la somme de 75 millions de francs.

Dans le district où il est constitué, un *School Board* ne peut multiplier à volonté le nombre de ses écoles de façon à drainer tout l'effectif scolaire au détriment des écoles volontaires. L'*Education Department* peut refuser une subvention à une *Board school* qui lui paraît « non nécessaire », et le *Department* est seul juge de cette « nécessité ». Dans ce cas le *School Board* ne peut continuer à assurer le fonctionnement de l'école jugée inutile, puisqu'une école de *School Board* doit être une école publique et qu'une école non subventionnée ne saurait présenter ce caractère. Il convient de rappeler d'ailleurs que l'*Education Department* peut mettre obstacle à l'action d'un *School Board* soit en refusant d'autoriser un emprunt soit en refusant d'approuver la perception des rétributions scolaires. D'autre part l'*Education Department*, qui apprécie si une école est nécessaire dans un district, peut requérir un *School Board* de prendre les mesures nécessaires et, en cas de refus, peut agir d'office en ses lieu et place.

Une école volontaire peut être transférée à un *School Board*, avec l'approbation de l'*Education Department*, et moyennant le consentement des deux tiers des administrateurs de l'école et des deux tiers des souscripteurs.

Nous avons vu que l'*Act* de 1870 n'établit pas la gra-

tuité de l'école primaire ; si les administrateurs locaux des écoles volontaires ou les *School Boards* ont la faculté d'établir la gratuité, en fait toutes les écoles sont restées payantes. On prévoit cependant que les parents pauvres pourront être dispensés du paiement des rétributions scolaires.

Pas plus que la gratuité, l'*Act* de 1870 n'établit l'obligation de l'enseignement. Il se borne à donner aux *School Boards* le droit d'adopter pour leur district un règlement local (*bye-law*) soumis à l'approbation de l'autorité supérieure, établissant l'obligation pour les enfants de cinq à treize ans, et à leur donner le droit d'établir des sanctions pour les infractions à ce règlement. Dans les districts dépourvus de *School Board*, aucune réglementation n'est prévue.

..

L'*Act* assure dans une certaine mesure la neutralité religieuse de l'école. La solution de cette question, qui fut très vivement discutée et prit dans les débats au Parlement et dans l'opinion publique une importance toute spéciale, était rendue difficile et délicate en raison de la situation de fait en présence de laquelle on se trouvait et en raison des conceptions particulières qui prévalent en Angleterre au sujet de l'enseignement religieux à l'école.

Les écoles volontaires existant en 1870 étaient toutes confessionnelles, en ce sens que le Gouvernement exigeait, pour accorder ses subventions, qu'un minimum d'instruc-

tion religieuse y fût donné. Dans certaines de ces écoles, celles qui dépendaient de la Société Britannique et qui avaient été fondées sous l'inspiration des idées de Lancaster, cet enseignement religieux était réduit au minimum, et visait à être simplement un enseignement chrétien, non dogmatique, que les enfants appartenant aux diverses sectes protestantes et même à la religion catholique pussent suivre sans que leurs convictions particulières en fussent froissées. Les autres écoles présentaient un caractère vraiment confessionnel ; on y donnait un enseignement religieux relevant d'une dénomination particulière ; la grande majorité de ces écoles, et notamment toutes celles de la Société Nationale, sont anglicanes ; un certain nombre sont catholiques, israélites, wesleyennes, etc. L'État les subventionnait ; l'inspection portait sur l'enseignement religieux. L'État s'était borné à exiger de la plupart d'entre elles que le droit fût réservé aux parents de retirer leurs enfants pendant le temps consacré à l'instruction religieuse ; mais cette règle n'avait pas été imposée d'une manière générale et absolue.

En 1870, la doctrine de la laïcité complète des écoles publiques ne fut même pas mise en avant ; si elle avait quelques rares partisans, ceux-ci se rendaient compte que leurs idées n'avaient quelque chance de prévaloir que dans un avenir plus ou moins lointain. La nation anglaise est, en effet, très fortement attachée aux idées religieuses ; elle estime que l'instruction religieuse constitue un élément nécessaire de l'éducation des enfants, un élément

moral indispensable à la formation du caractère ; elle éprouve une aversion caractérisée pour la doctrine « essentiellement continentale » d'une éducation purement intellectuelle, rationaliste ; aussi veut-elle que l'enseignement religieux soit donné à l'école, soit par le prêtre, soit par l'instituteur, de façon à décharger les parents d'un soin que ceux-ci pourraient négliger.

Mais la difficulté provient du nombre considérable et de la variété des confessions qui se partagent le pays : à côté de l'Église Établie, puissante par le nombre de ses adeptes et par les ressources dont elle dispose, les différentes sectes protestantes (dissidentes ou nonconformistes), dont le nombre dépasse 200 (1), les catholiques, les israélites, revendiquent pour leurs adeptes le respect dû à leurs croyances particulières.

L'Église Établie défendait ses positions ; elle possédait le plus grand nombre des écoles primaires ; elle cherchait à sauvegarder l'indépendance de ses propres écoles, et réclamait le droit de continuer à y donner un enseignement religieux à son choix. En ce qui concerne les écoles nouvelles des *School Boards*, elle demandait qu'on y enseignât la religion de la majorité des contribuables du district. D'un autre côté, les nonconformistes se plaignaient du « sectarisme » des écoles anglicanes ; ils exposaient que les familles de dissidents étaient très souvent obligées

(1) De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement Britanniques*. Paris, 1887, t. II, p. 131.

d'envoyer leurs enfants à l'école anglicane, lorsqu'elles n'avaient à leur disposition aucune école de leur secte. Ils demandaient des garanties qui assureraient la liberté religieuse de chacun. Et pour les écoles des *School Boards*, ils préconisaient un enseignement religieux non dogmatique conforme aux principes admis par la Société Britannique et de nature à satisfaire toutes les confessions sans porter atteinte aux croyances particulières d'aucune.

Comment l'*Act* de 1870 parvint-il à résoudre cette question complexe ?

En ce qui concerne les nouvelles écoles des *School Boards*, le projet primitif décidait que le *School Board* ferait enseigner dans les écoles de son district la religion de la majorité. C'est le système qui fut adopté en 1872 pour l'Écosse, et qui y a fonctionné depuis d'une manière si satisfaisante qu'on peut dire que la difficulté religieuse n'existe pas dans ce pays ; mais cela tient à ce que l'immense majorité de la population écossaise est de religion presbytérienne ; en Angleterre, ce système était impraticable en raison de la grande variété des confessions. La proposition souleva une vive opposition de la part du parti libéral, qui comptait de nombreux dissidents, et qui, au nom de la liberté de conscience, montra les dangers d'une organisation qui permettrait à une confession religieuse d'accaparer les *School Boards* aux dépens des autres confessions.

On décida que l'enseignement religieux donné dans les *Board schools* serait un enseignement religieux non dog-

matique. C'est l'objet de la fameuse clause Cowper Temple, ainsi appelée du nom de l'auteur de l'amendement qui fut inséré dans l'article 14 de la loi : « Aucun catéchisme ou formulaire religieux distinctif d'une dénomination particulière ne sera enseigné dans une école de *School Board* ». On n'exige pas qu'un enseignement religieux quelconque soit donné dans les *Board schools*, mais si un enseignement religieux y est donné, il doit être conforme à la clause Cowper-Temple, être non confessionnel (*undenominational*). En quoi consistera cet enseignement chrétien non-dogmatique ? C'est au *School Board* qu'il appartient de le décider.

En pratique, presque tous les *School Boards* ont fait donner dans leurs écoles l'enseignement religieux. Le nombre des écoles des *School Boards* où l'enseignement fut exclusivement un enseignement laïque, profane, fut infime : on en comptait, en 1894, 57, dont 50 se trouvaient dans le pays de Galles, où l'enseignement religieux donné dans les « écoles du dimanche » est très suivi.

Un certain nombre de *Board schools* se contentèrent d'un minimum d'enseignement religieux. Généralement, on lisait l'Ancien et le Nouveau Testament, avec ou sans commentaires, on récitait l'oraison dominicale, on chantait des cantiques très simples au début et à la fin de la journée.

Cet enseignement chrétien neutre, qui satisfaisait les dissidents, souleva dès le début l'opposition énergique des conservateurs, et surtout des Anglicans. Ils voulaient qu'on

continuât, comme avant 1870, à enseigner aux écoliers le catéchisme de leur culte respectif. Ils n'avaient aucune confiance en une instruction religieuse donnée par le maître laïque, qui leur paraissait incapable de lire la Bible avec fruit. Il leur semblait dangereux de déclarer l'éducation indépendante de toute doctrine religieuse. Ils se refusaient à accepter la *Cowper-Temple clause*, qui, en faisant disparaître de l'enseignement donné à l'école toute espèce de dogme, conduirait peu à peu les esprits à l'indifférence religieuse, à la tiédeur, peut-être à l'hostilité, tout au moins à l'individualisme.

Cependant les enquêtes postérieures indiquent que les familles se sont fort bien accommodées de l'enseignement religieux donné selon la clause Cowper-Temple. La plupart des parents se montraient indifférents à la question d'une instruction dogmatique, et étaient satisfaits qu'on enseignât à leurs enfants l'oraison dominicale, quelques histoires et paraboles bibliques, et qu'on leur apprit à chanter des cantiques. N'est-il pas vrai d'ailleurs que cette instruction biblique est assez solide pour servir de préface à un enseignement dogmatique donné dans les écoles du dimanche, ou à l'enseignement du catéchisme ?

L'*Act* de 1870 limita aux écoles nouvelles, entièrement publiques, des *School Boards*, l'interdiction d'un enseignement religieux dogmatique ; il n'étendit pas cette interdiction aux écoles volontaires reconnues comme écoles publiques. Celles-ci conservent, comme par le passé, leur caractère confessionnel, et on continue à y donner, sous

certaines réserves, un enseignement religieux confessionnel. Pour sauvegarder la liberté de conscience des enfants appelés à fréquenter une école volontaire, et parfois obligés, par la force des circonstances, surtout dans les communes rurales où il n'existait qu'une seule école, de fréquenter une école appartenant à une secte ou à une religion autre que la leur, on reprit sous forme d'obligation légale une règle dont l'*Education Department* avait, dès avant 1870, assez fréquemment recommandé l'adoption : c'est la *time-table conscience clause*, qui fait l'objet de l'article 7 de la loi. Cette importante disposition s'applique à toutes les écoles publiques, qu'elles soient écoles volontaires ou *Board schools* : mais dans celles-ci elle offre peu d'intérêt et elle a été très rarement invoquée par les parents, puisque la *Cowper-Temple clause* est considérée comme garantissant suffisamment le respect des convictions individuelles des élèves de ces écoles. Quant aux écoles volontaires, la clause de conscience étant une des conditions exigées des écoles publiques, elle s'impose à celles qui désirent être reconnues comme publiques en vue de bénéficier des subventions de l'Etat.

La « clause de conscience » est ainsi conçue :

« 1^o Aucun enfant ne sera tenu, pour être admis et conservé à l'école, de fréquenter ou de s'abstenir de fréquenter l'école du dimanche ou tout autre endroit consacré au culte ; ni d'assister, soit à l'école, soit ailleurs, à aucune pratique religieuse ni à aucune instruction sur des sujets religieux. Il pourra au contraire en être écarté par ses

parents. L'enfant, s'il est retenu par ses parents, ne sera pas tenu de suivre l'école aux jours réservés au culte par la religion à laquelle appartiennent ses parents.

« 2° Le temps consacré dans l'école à une pratique ou à une instruction religieuse sera pris soit au commencement, soit à la fin de la classe ; les heures en seront indiquées sur un tableau approuvé par l'*Education Department* et affiché d'une manière permanente et apparente dans chaque salle de classe. Tout élève pourra être écarté par ses parents des pratiques et instruction religieuses, sans perdre aucun des autres bénéfices de l'école. »

La clause de conscience pose donc le principe du respect des croyances particulières de chacun : tout enfant peut être admis dans une école publique, quelle que soit sa religion, que les administrateurs ou les maîtres de l'école n'ont pas à connaître ; l'enfant n'est pas tenu de suivre l'école pendant les jours que sa religion réserve au culte.

D'autre part, en vue d'assurer la liberté de conscience de chacun, aucun élève n'est tenu, sur la demande des parents, d'assister aux pratiques ou à l'instruction religieuse donnée à l'école et, pour plus de facilités, il est décidé que ces pratiques et cette instruction religieuse n'auront lieu qu'au début et à la fin de la classe, à des heures déterminées par avance d'après un emploi du temps affiché dans l'école après approbation de l'autorité supérieure.

La clause de conscience, qui paraît de nature à recevoir,

à titre de compromis, l'approbation des gens d'opinion moyenne, ne satisfait pas les deux partis extrêmes. D'un côté, les nonconformistes pensaient qu'elle n'est pas, pour assurer la liberté de conscience des enfants de familles nonconformistes, une garantie suffisante ; en effet, la très grande majorité des écoles volontaires appartiennent à l'Eglise Etablie et, dans les campagnes où il n'existe, souvent, qu'une école par village, les parents nonconformistes ou catholiques n'ont pas le choix et sont obligés d'envoyer leurs enfants à l'école anglicane ; ce n'est pas seulement l'enseignement religieux, c'est toute l'école qui est imprégnée d'une atmosphère d'anglicanisme. D'ailleurs, en pratique, la garantie de la clause de conscience ne sera-t-elle pas illusoire ? Il est à prévoir, en effet, que beaucoup de parents ne voudront pas, soit par négligence, soit par timidité, soit par une appréhension plus ou moins fondée de la situation fausse que leur initiative pourrait créer à leurs enfants vis-à-vis de leurs condisciples ou de leurs maîtres, se prévaloir de la faculté de retirer leurs enfants pendant le temps consacré à l'enseignement religieux. Beaucoup aussi, plutôt que de voir leurs enfants privés de toute instruction religieuse à l'école, préféreront leur laisser recevoir une instruction dogmatique même contraire à leurs convictions particulières.

Ces objections ne sont pas sans valeur. Et elles ont d'autant plus de force que les Eglises propriétaires des écoles volontaires sont entièrement libres dans le choix des maîtres, de la part desquels elles ne manquent pas

d'exiger, sous la forme de *tests* religieux, la preuve de la parfaite orthodoxie de leurs convictions religieuses. Bien plus, les Eglises sont presque seules à assurer le recrutement du personnel enseignant, non seulement des écoles volontaires, mais aussi des *Board schools* ; en effet, toutes les écoles normales sont confessionnelles ; à la suite de l'échec du projet de création d'écoles normales publiques, en 1835, les sommes votées par le Parlement à cet effet furent distribuées à la Société Nationale et à la Société Britannique pour leurs écoles normales, de sorte qu'en 1870 et dans les années suivantes, beaucoup d'élèves des écoles normales confessionnelles devinrent instituteurs des *Board schools*, et les nonconformistes se trouvèrent en fait exclus de la carrière de l'enseignement.

Pour considérer la question d'un point de vue plus général, on ne s'étonnera pas que beaucoup de libéraux se soient plaints au nom de la liberté de conscience et de la neutralité qui est un devoir pour l'Etat en matière religieuse, que des écoles conservant entièrement, malgré la clause de conscience, leur caractère confessionnel et leur mission de prosélytisme, fussent reconnues comme écoles officielles, qu'on continuât à leur accorder des subventions publiques sans cesse grandissantes, et qu'on n'assurât pas aux contribuables, contrairement aux principes de la Constitution anglaise, un contrôle équivalent sur l'emploi de ces subventions,

Il faut observer d'ailleurs que ces subventions publiques ne s'adressaient qu'à l'enseignement « séculier » donné

dans les écoles volontaires, que l'*Act* de 1870 a supprimé toute subvention destinée à l'enseignement religieux. De même l'inspection de l'Etat ne porte pas sur l'enseignement religieux. L'Etat, qui permet qu'il continue à être donné dans les écoles volontaires sous la seule restriction de la clause de conscience, se désintéresse de la façon dont il est donné, et n'intervient ni pour le contrôler, ni pour le subventionner.

Que l'État ne reconnaisse plus officiellement l'enseignement religieux des écoles volontaires, c'est là le grand grief des conservateurs. C'est l'abandon absolu d'une politique qu'ils s'étaient plu à considérer comme définitivement établie. Ils se plaignent amèrement que le Gouvernement ait rompu le Concordat qu'il avait conclu en 1840 avec l'Eglise officielle, et aux termes duquel les inspecteurs chargés de surveiller les écoles de la Société Nationale devaient être préalablement agréés par les archevêques de Canterbury et d'York : les inspecteurs ne seront plus désormais des ecclésiastiques favorablement disposés à l'égard des écoles anglicanes, mais des fonctionnaires laïques dont la mission sera exclusivement laïque. Ils se plaignent également que l'État ait abandonné le principe admis par les *Regulations* de 1846, qui reconnaissaient officiellement le caractère confessionnel des écoles et subventionnaient l'enseignement religieux. Ils auraient voulu que l'État, tout en reconnaissant les écoles confessionnelles comme écoles publiques, et en les subventionnant, main-

tint et respectât tous les privilèges dont elles jouissaient avant 1870.

Au point de vue de l'inspection, l'*Act* de 1870 ne contient qu'une exception en faveur des écoles confessionnelles. Il autorisait, dans son article 76, l'inspection des écoles volontaires par des inspecteurs autres que ceux de la Reine ; cette inspection pouvait porter aussi bien sur l'enseignement religieux que sur d'autres sujets ; des ecclésiastiques désignés par l'évêque du diocèse en étaient en général chargés. Mais elle ne pouvait avoir lieu chaque année qu'un jour ou deux jours au plus, déterminés et publiés à l'avance, afin que les parents fussent à même, en invoquant la clause de conscience, de dispenser leurs enfants d'y assister.

SECTION III

Appréciation de l'Act de 1870

Il n'est pas douteux que l'*Act* de 1870 donna un grand essort au développement de l'enseignement primaire. En créant les *Board schools* rivales des écoles volontaires, il établit une émulation féconde ; il augmenta les subventions aux écoles volontaires, et conféra aux *School Boards* un droit illimité de dépenser pour l'enseignement le produit de taxes locales. Il est à regretter que l'*Act* n'ait pris aucune mesure en vue d'organiser et de développer l'enseignement secondaire. Mais au point de vue du développement donné à l'enseignement primaire, son œuvre a été

excellente et le principe posé en tête de la loi, — « Une place à l'école pour chaque enfant » —, n'a pas été, grâce à la rapide multiplication des *Board schools*, une vaine formule.

La création d'une autorité locale nouvelle, chargée de pourvoir à l'enseignement primaire et investie d'un pouvoir financier étendu, n'a pas manqué d'être critiquée. On a dit que l'institution des *School Boards* était, en principe, une mauvaise forme de gouvernement local, et qu'il eût été préférable de ne pas ajouter un nouvel organisme à la liste déjà longue des conseils locaux à attributions spécialisées. On s'est plaint que la trop grande multiplicité de ces conseils spéciaux disséminait les bonnes volontés au lieu de les grouper, diminuait l'intérêt que le contribuable pouvait prendre à la gestion des affaires locales, et affaiblissait ainsi le « patriotisme local ». On estimait en 1876 que certains infortunés habitants de Londres vivaient sous l'administration de quelque quinze autorités spéciales de district, étant du ressort de l'une pour l'école, d'une autre pour l'eau, d'une autre pour le gaz, d'autres encore pour l'état-civil, pour l'hygiène, etc. (1).

Mais il y a lieu de remarquer qu'en 1870 il eût été difficile de confier l'administration scolaire à une autorité locale déjà existante ; en effet, les grandes unités administratives, Conseils de Comté et Conseils de Bourg, n'existaient pas comme à l'heure actuelle. D'autre part, les

(1) C. Brereton, *op. cit.*

School Boards se sont montrés généralement à la hauteur de leur tâche, surtout dans les villes, où ils ont dépensé sans compter pour les besoins de l'enseignement primaire ; certains ont même encouru le reproche de dépenser trop largement l'argent des contribuables et de le gaspiller. Dans les districts ruraux au contraire, on a pu parfois leur reprocher leur parcimonie : leurs membres ne se sont pas faits toujours une idée très exacte du devoir qui leur incombait de mettre l'instruction primaire à la portée de tous, et se sont fait quelquefois élire sur un programme très simple : celui de s'opposer à l'accroissement des taxes locales.

Quoi qu'il en soit, on ne peut que souligner le libéralisme de l'*Act* de 1870, qui a réduit au minimum l'intervention du pouvoir central, et s'est inspiré d'un large esprit de décentralisation en laissant aux districts locaux le soin de pourvoir eux-mêmes, sans contrôle jaloux ou tracassier de l'autorité supérieure, à l'administration de l'enseignement primaire. Le législateur de 1870 a maintenu les traditions administratives anglaises de *local government*.

Les critiques les plus vives contre le système de 1870 se manifestent dès que les passions politiques et religieuses entrent en jeu. Celles-ci se dissimulent souvent sous des arguments fondés sur la violation des principes constitutionnels. Les nonconformistes se plaignent qu'en retour de la subvention que leur accorde l'État, les écoles volontaires ne soient pas soumises, en dehors de l'inspection, au contrôle des contribuables ; ils se plaignent, au nom de la neutralité que doit observer l'Etat en matière religieuse,

que l'on subventionne sur les fonds publics des écoles de caractère confessionnel. Ils voient dans la clause de conscience une garantie insuffisante de la liberté des croyances individuelles. Ils se plaignent également de l'insuffisance de l'instruction donnée dans les écoles volontaires, du mauvais état de leurs bâtiments, résultant de la pénurie de leurs ressources. Ils signalent les réformes accomplies par les *School Boards* dans les grandes villes et concluent qu'il faut universaliser un système qui a donné de si heureux résultats.

Les conservateurs au contraire trouvent injuste le privilège fiscal des *School Boards*, contre lesquels les écoles volontaires, dont les ressources ont pour limite la bonne volonté et la générosité des souscripteurs, ne peuvent lutter à armes égales. Ils indiquent comme une autre injustice le fait que dans les districts où existe un *School Board*, les souscripteurs de l'école volontaire tenus de payer la taxe scolaire sont obligés de payer deux fois. Ils reprochent aux *School Boards* des grandes villes le luxe inutile des constructions, le gaspillage, l'entretien d'un personnel trop nombreux et trop rétribué. Ils redoutent enfin l'indifférence religieuse à laquelle aboutira l'enseignement donné selon la clause Cowper-Temple.

Il ne faut pas exagérer l'importance de ces griefs. Il n'y a pas lieu de s'étonner que l'*Act* de 1870 n'ait pas satisfait les politiciens et les hommes de parti. Il suffit de constater qu'au moins pendant un certain nombre d'années, les gens d'opinion moyenne s'en sont accommodés. Et dans le con-

flit des opinions religieuses, puisque cette loi n'a que la valeur relative d'un compromis entre les divers partis, il semble qu'il eût été difficile de concevoir une solution plus équitable, ou du moins plus acceptable. N'eût-elle eu d'autre résultat que de donner à l'enseignement primaire une organisation jusqu'alors à peu près inexistante, et de préparer la voie aux réformes ultérieures, on ne saurait méconnaître qu'elle constitue un considérable progrès.

CHAPITRE III

La période d'application de l' « Act » de 1870

SECTION I

Etablissement de l'obligation scolaire.

L'Act de 1870 fut complété et confirmé en certains points de détail par l'*Elementary Act* de 1873. Cette loi décida notamment que les élections des *School Boards* auraient lieu, autant que possible, selon les règles établies pour les élections municipales par le *Ballot Act* de 1872. En modifiant le *Denison Act* de 1855, elle imposa à une certaine catégorie d'enfants l'obligation scolaire : elle disposa en effet que les *Boards of Guardians*, autorités chargées de l'administration de l'assistance publique, n'accorderaient des secours aux parents indigents que si leurs enfants âgés de cinq à treize ans fréquentaient une école choisie par les parents. A cette condition, les *Boards of Guardians* pouvaient se substituer aux parents pour payer, dans certaines limites, les droits d'écolage.

Plus importantes furent les lois de 1876 et de 1880 relatives à l'obligation. C'est un fait assez remarquable qu'en

Angleterre l'obligation de l'école primaire ait précédé la gratuité : à l'époque où les écoles étaient la plupart payantes, les parents se virent obligés, sous menace de pénalité, d'y envoyer leurs enfants. Il paraît plus conforme à la logique que la gratuité soit la condition préalable de l'obligation et, en France, le législateur, en établissant, par la loi de 1881, l'obligation, n'a pas manqué de suivre cet ordre : il est à supposer, en effet, que s'il eût procédé autrement, les parents, obligés d'envoyer leurs enfants à l'école et de payer pour cette instruction qu'on leur imposait, auraient élevé des protestations contre cette nouvelle sorte d'impôt, d'autant plus critiquable à leurs yeux qu'il eût été aggravé par une limitation de leur liberté personnelle.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement anglais n'avait pu se dissimuler, après quelques années d'application de l'*Act* de 1870, qu'il ne fallait pas compter sur le seul zèle des parents, et que la multiplication du nombre des écoles ne suffisait pas à améliorer la fréquentation scolaire dans la mesure désirable. En 1876 en effet (1), alors que le nombre des élèves inscrits dans les écoles primaires publiques (2.943.774) avait augmenté depuis 1870 de 1.250.000 unités, celui des élèves assidus (1.984.573) ne s'était accru pendant la même période que de 832.000, et la proportion du nombre des élèves assidus au nombre des élèves

(1) *Board of Education. Statistics of Public Elementary Schools and Training Colleges*, 1902-1903, pp. 44-45.

inscrits (67,4 0/0), avait légèrement fléchi. Or, pendant ces six années, près de 6.000 écoles nouvelles (1.596 *Board schools* et 4.396 *voluntary schools*) s'étaient ouvertes. Les résultats obtenus étaient loin de répondre à l'importance de l'effort réalisé et des sacrifices consentis par les pouvoirs publics et les souscripteurs privés. La promesse faite dans l'Act de 1870 — de donner à chaque enfant une place à l'école — n'avait pas été une promesse vaine ; mais la nation ne mettait pas beaucoup d'empressement à user des moyens qu'on mettait à sa disposition. Il importait de prendre, par la voie législative, des mesures en vue de l'y inviter, et au besoin de l'y contraindre. Sans doute, d'après l'Act de 1870, les *School Boards* avaient le pouvoir d'établir et de faire appliquer des règlements en vertu desquels les parents seraient contraints d'envoyer à l'école leurs enfants âgés de cinq à treize ans ; mais ce pouvoir n'était qu'une sorte de faveur accordée à des administrations toutes locales, qui ne paraissent pas s'en être souvent prévaluës. D'autre part, dans les très nombreux districts dépourvus de *School Board*, aucune obligation ne pouvait être imposée. Il arrivait même que des parents, atteints par un règlement d'obligation d'un *School Board*, transportaient leur résidence dans un district dépourvu de toute juridiction scolaire, afin de profiter de l'appoint pécuniaire que leur procurait le travail de leurs enfants.

Le Bill présenté en 1876 par Lord Sandon, Vice-Président du Comité d'Education dans le cabinet Disraëli, ne tendait qu'à limiter la durée du travail des enfants

employés dans l'industrie, sans prévoir l'obligation de fréquenter l'école. Un amendement de M. Mundella proposant d'établir la fréquentation scolaire obligatoire, fut rejeté au cours de la deuxième lecture. Ce fut seulement pendant la discussion en Comité que le Gouvernement fit voter les dispositions relatives à l'obligation.

L'article 4 pose le principe : « Il est du devoir des parents d'assurer à leurs enfants une instruction élémentaire suffisante en lecture, écriture et calcul ; si des parents négligent d'accomplir ce devoir, ils seront susceptibles d'encourir les pénalités prévues par la loi ».

L'instruction est obligatoire en principe pour les enfants âgés de cinq à quatorze ans. D'après la loi de 1870, les *School Boards* pouvaient imposer l'obligation aux enfants de cinq à treize ans : la limite maximum est donc reculée d'un an.

Dans les districts pourvus d'un *School Board*, celui-ci est chargé d'assurer l'exécution des dispositions de la loi. Dans les autres districts, on crée à cet effet de nouveaux organismes, les *School Attendance Committees*. Composés de six à douze membres, ils sont nommés, dans les paroisses, par les curateurs de la loi des pauvres, et dans les Bourgs par le conseil du Bourg.

School Attendance Committees et *School Boards* ne sont pas investis de pouvoirs judiciaires en vue d'assurer l'exécution des prescriptions relatives à l'obligation. S'ils constatent qu'un enfant se livre habituellement au vagabondage ou que des parents négligent habituellement d'assurer à

leurs enfants une instruction élémentaire suffisante, ils en informent la « Cour de Juridiction sommaire », et celle-ci enjoint aux parents d'envoyer l'enfant à une école désignée. En cas d'infraction à cet ordre, le parent responsable peut être frappé d'une amende de 5 *shillings* au plus, on peut même être tenu d'envoyer l'enfant à une école industrielle et de participer aux frais de son entretien dans cette école.

Les curateurs de la loi des pauvres sont désormais chargés, au lieu des *School Boards*, de payer la rétribution scolaire pour les parents indigents.

En outre des attributions qui précèdent, les *School Attendance Committees* ont le devoir d'aviser l'*Education Department* des infractions à la clause de conscience qui peuvent être constatées dans leur district. De plus, ils ont la faculté qui appartient depuis 1870 aux *School Boards*, d'édicter comme eux des *bye-laws* réglementant la fréquentation scolaire. Dans les paroisses, ils sont même tenus de faire des règlements de ce genre, s'ils en sont requis par la paroisse.

A côté de ces dispositions purement scolaires, l'*Act* de 1876 contient certaines règles relatives au travail des enfants employés dans l'industrie. Étendant à toutes les industries les prescriptions édictées pour l'industrie textile par le *Factory Act* de 1874, l'*Act* de 1876 interdit, sous peine d'une amende de 40 *shillings* au plus, d'employer des enfants âgés de moins de dix ans ; quant aux enfants âgés de dix à quatorze ans, ils ne pourront être

employés que s'ils produisent un certificat de l'inspecteur constatant qu'ils ont atteint le niveau de la quatrième classe ou qu'ils ont fréquenté pendant deux cent cinquante jours par an pendant cinq années, une école approuvée par l'inspecteur. Cette dernière condition paraît une garantie bien faible de bonne instruction ; aussi a-t-on appelé le certificat qui la constate « certificat du cancre » (*dunce's certificate*). A treize ans un enfant peut obtenir l'exemption totale de la fréquentation. L'application de ces dispositions appartient, en ce qui concerne les parents et les enfants, aux *School Boards* et *School Attendance Committees*, et en ce qui concerne les employeurs, aux inspecteurs des usines, fonctionnaires relevant du *Home Office*.

Il est à remarquer que pour se conformer aux prescriptions d'obligation de la loi, les enfants doivent fréquenter certaines écoles déterminées, celles que l'inspecteur de Sa Majesté reconnaît comme donnant une instruction primaire satisfaisante (*efficient*). Pour obtenir cette reconnaissance, ces écoles ne doivent pas nécessairement satisfaire aux conditions exigées d'une école dite publique ; on leur demande seulement de ne pas avoir le caractère d'entreprises lucratives, d'admettre l'inspection officielle, d'imposer aux élèves un certain minimum d'assiduité. On crée ainsi une nouvelle variété d'écoles volontaires, non publiques, et par conséquent inaptes à prétendre aux subventions gouvernementales, mais cependant soumises à l'inspection de l'État. Ce qui les différencie principalement des écoles publiques, c'est qu'elles ne sont pas tenues de se conformer

à la clause de conscience. Quant aux écoles dites à proprement parler écoles privées, leurs élèves ne peuvent obtenir une exemption partielle ou totale de fréquentation tant qu'ils ont l'âge de scolarité obligatoire, et ceux dont la fréquentation est reconnue irrégulière peuvent être invités à suivre une école certifiée par l'Inspecteur.

L'*Act* de 1876 augmenta l'importance des subventions parlementaires que pouvaient obtenir les écoles élémentaires publiques. L'*Act* de 1870 avait posé comme règle que la subvention allouée à une école ne pourrait en aucun cas être supérieure au chiffre total des revenus propres de cette école. En 1876, on abandonna cette règle, mais tout en conservant à l'importance de la subvention une limite maximum : on décida, en effet, que le chiffre de la subvention pouvait être supérieur au chiffre des ressources particulières de l'école, si celles-ci ne dépassaient pas le taux de 17 *shillings* 6 *pence* par élève fréquentant régulièrement ; si elles dépassaient ce taux, la subvention ne pouvait être supérieure aux ressources particulières de l'école.

Indépendamment de ces subventions annuelles ordinaires, il peut être accordé exceptionnellement, dans les districts à faible population, des subventions spéciales, non soumises aux conditions précédemment exposées, dans la limite de 10 ou 15 livres sterling par école.

*
* *

En 1880 une nouvelle loi, relative à l'obligation, proposée par M. Mundella, vice-président du Comité d'Educa-

tion, fut votée, qui renforçait et complétait les dispositions de l'*Act* de 1876.

En vertu des *Acts* de 1870 et de 1876, il était facultatif, pour les *School Boards* et *School Attendance Committees*, d'édicter ou de ne pas édicter des *bye-laws* réglementant la fréquentation scolaire dans chaque district, sauf pour les *School Attendance Committees* des paroisses requis par les paroisses. L'*Act* de 1880 décide que toutes ces autorités scolaires sont désormais tenues d'élaborer des règlements de ce genre. A leur défaut, l'*Education Department* pouvait se substituer aux autorités d'un district pour y établir d'office un règlement.

D'autre part, aucune personne ne peut employer un enfant âgé de dix à treize ans si celui-ci n'a obtenu un certificat constatant qu'il a atteint un certain niveau d'instruction (*standard*) déterminé par le règlement ; ce certificat lui donne le droit, selon le *standard* atteint, à l'exemption scolaire soit partielle, soit totale. Le certificat « de fréquentation antérieure », institué par l'*Act* de 1876 et grâce auquel un enfant pouvait obtenir l'exemption totale ou partielle en justifiant qu'il avait fréquenté l'école pendant un certain nombre de jours dans les années antérieures, est supprimé pour les enfants de dix à treize ans : il n'est plus admis que pour les enfants de treize à quatorze ans. De plus, pour les enfants de moins de dix ans, toute dérogation à l'obligation de fréquenter assidûment l'école disparaît.

Il résulte de l'*Act* de 1880 que ses dispositions ne peu-

vent à l'avenir, être mises en échec par des dispositions contraires des *Factory Acts* relatifs au travail des enfants employés dans l'industrie. Par suite les *bye-laws* locaux sur l'obligation scolaire peuvent mettre obstacle au travail des enfants, alors même que les enfants se trouveraient, aux termes des *Factory Acts*, dans les conditions légales pour être admis dans les usines.

La liberté laissée aux autorités locales de tenir compte, dans les règlements de fréquentation, des nécessités et des besoins particuliers du district, eut pour résultat un manque d'uniformité, une variété de règles qui offraient des inconvénients. Certains *School Boards* et *School Attendance Committees* ont adopté le *standard* le plus élevé, le septième, comme devant servir de base à l'exemption absolue, d'autres se contentent du sixième, du cinquième et même du quatrième. Quant à la dispense partielle, le quatrième, le troisième et jusqu'au deuxième *standard* peuvent suffire pour l'obtenir. Il semble qu'en général on n'ait pas exigé plus que le quatrième et le deuxième *standard* pour l'une ou l'autre de ces exemptions.

*
* *

Quels que fussent les défauts de l'*Act* de 1880, il semble que l'opinion n'en ait pas été tout de suite frappée. D'ailleurs les années qui suivirent ne sont marquées par aucune mesure destinée à améliorer d'une manière appréciable le service de l'enseignement primaire. Il est vrai que le nom-

bre des écoles nouvelles ne cesse de s'augmenter d'une manière constante, ainsi que le nombre des élèves et celui des maîtres certifiés. Mais il restait beaucoup à faire, si on ne voulait pas voir ce mouvement se ralentir.

On n'avait pas tardé à s'apercevoir des inconvénients du système du *payment by results*, d'après lequel on déterminait le chiffre de la subvention à accorder à une école, d'après les résultats d'un examen que l'Inspecteur faisait subir aux enfants sur les sujets élémentaires (lecture, écriture et calcul) et sur certains sujets spécifiques. En 1875, on avait essayé de donner à ce mode d'appréciation plus de souplesse en décidant que certaines matières, telles que l'histoire et la géographie, constitueraient des « sujets de classe », c'est-à-dire que si elles devaient entrer en ligne de compte pour l'obtention d'une subvention elles devaient être enseignées à tous les élèves sans exception. L'Inspecteur pouvait ainsi mieux juger de la valeur de l'enseignement dans son ensemble. Cette réforme précédait et annonçait déjà la disparition complète du système des paiements d'après les résultats.

D'autre part, la valeur pédagogique du personnel enseignant laissait à désirer. En 1875 et en 1876, on donna le droit à l'Inspecteur d'autoriser des femmes, dépourvues de tout titre de capacité, à remplacer les monitrices, puis à remplacer les adjointes. Elles pouvaient même enseigner dans les trois classes inférieures des écoles de garçons. Dans la même année, on avait rétabli le régime des pensions de retraites, mais seulement au profit des maîtres

— III —

qui avaient pu s'en prévaloir avant sa suppression en 1862. Le service de l'Inspection était à peine organisé : c'est en 1882 seulement qu'on commença à exiger des candidats à l'Inspection certaines connaissances spéciales en matière d'enseignement primaire.

Les écoles du soir, qui étaient réservées, d'après le *Code* de 1881, aux adolescents de quatorze à vingt et un ans, et qui au début avaient reçu une impulsion remarquable, voyaient leur clientèle diminuer rapidement. *L'Education Department* soumettait à des conditions plus restrictives l'octroi de ses subventions aux écoles primaires : en 1884 on décida que l'examen qui servait de base à l'évaluation de la subvention ne pourrait être subi, sauf autorisation spéciale, que par les enfants qui n'avaient pas dépassé le niveau de la septième classe sur les trois sujets élémentaires ; en 1890 on exigea en outre que les enfants eussent moins de quatorze ans pour subir l'examen.

SECTION II

La Cross Commission. L'enseignement technique.

La gratuité de l'enseignement primaire.

La voie vers des réformes nouvelles fut ouverte par une Commission Royale, dont les travaux jouissent d'une renommée méritée, et dont les constatations servirent de base à un certain nombre de réformes fragmentaires, mais efficaces. Cette Commission, présidée par Lord Cross, fut nommée en 1886 pour faire une enquête sur le fonctionnement des lois d'enseignement primaire en Angleterre et dans le pays

de Galles. Elle siégea pendant deux ans, et publia en 1888 deux rapports volumineux, le rapport de la majorité, signé de quinze noms, et le rapport de la minorité, signé de huit noms. Ce dernier s'écarte du rapport de la majorité par des conclusions différentes sur beaucoup de points, et lui reproche de s'inspirer moins de l'intérêt même de l'enseignement primaire que de l'intérêt de certaines catégories d'écoles. Quoi qu'il en soit, un certain nombre des réformes signalées dans ces rapports comme nécessaires furent réalisées.

La *Cross Commission* demanda qu'on créât des écoles normales de caractère non confessionnel et où fussent admis des externes. L'*Act* de 1870, qui avait organisé l'enseignement primaire, n'avait rien fait pour assurer le recrutement du personnel enseignant. Ce soin avait été complètement abandonné à l'initiative privée et, en 1888, les seules écoles normales existantes étaient quelques écoles normales « résidentiellles », c'est-à-dire d'internes, toutes confessionnelles. En fait, les jeunes gens nonconformistes se voyaient exclus de la carrière de l'enseignement, à moins de renoncer à leurs convictions religieuses particulières. Dès 1890, l'*Education Department* s'occupa de porter remède à cette situation sur laquelle la *Cross Commission* avait appelé l'attention. Il décida qu'en outre des écoles normales d'internes, on pourrait créer des écoles normales d'externes (*Day Training Colleges*) ; ces écoles doivent être attachées à une Université ou à un collège ayant rang d'Université ; aucune condition de religion ne doit être imposée

aux élèves pour y être admis. Le même *Code* de 1890 autorisa l'admission d'un certain nombre d'externes non anglicans dans quelques-unes des écoles normales résidentielles.

La *Cross Commission* avait signalé la nécessité impérieuse d'améliorer la fréquentation scolaire et d'étendre l'obligation. Avant toute mesure législative, l'*Education Department* accorda, dès 1890, une nouvelle subvention établie d'après la fréquentation régulière des élèves dans chaque école ; le chiffre en était fixé sur le rapport de l'Inspecteur ; mais le principe du *payment by results* était abandonné : l'Inspecteur, pour apprécier la valeur de la classe, devait interroger les enfants au hasard ; en outre on décida qu'une subvention spéciale pourrait être accordée jusqu'à concurrence de £ 10, en addition aux autres subventions, aux écoles des districts comptant moins de 500 habitants : ce subside était destiné à venir en aide, ainsi que l'avait demandé la *Cross Commission*, aux écoles rurales nécessiteuses.

*
* *

La *Cross Commission* avait renseigné les pouvoirs publics sur la situation de l'enseignement primaire. Plusieurs enquêtes rendirent le même service en ce qui concerne les fondations consacrées à l'enseignement, principalement à l'enseignement secondaire. En 1876 une statistique établie par les soins de la *Charity Commission* fit connaître que le revenu total de toutes les fondations

de caractère scolaire ne s'élevait pas à moins de 16 millions de francs. Plusieurs Commissions parlementaires exprimèrent le vœu que le contrôle de toutes les fondations scolaires fût confié à un Ministre de l'Education. En même temps la *Charity Commission* continuait son œuvre excellente de revision des statuts des fondations scolaires : en 1891, 668 fondations fonctionnaient avec de nouveaux statuts approuvés par la Commission. Mais la principale modification introduite dans l'enseignement secondaire fut l'effet de la loi de 1889 sur l'enseignement technique, qui eut pour résultat de modifier profondément le caractère de l'instruction donnée dans la plupart des écoles secondaires.

La loi sur l'enseignement technique résulta de la préoccupation de donner à l'enseignement secondaire un caractère plus pratique. Cette préoccupation se dessina au lendemain de l'Exposition universelle de Paris de 1878, qui fit craindre à l'Angleterre, en outre de la concurrence commerciale et industrielle de l'Allemagne, celle de la France. Dès 1880, une Commission Royale fut chargée de faire une enquête. Son rapport, déposé en 1884, signala la nécessité de donner aux écoles secondaires des programmes plus modernes et d'y développer l'instruction technique et scientifique. Mais à quel organisme, à quelle autorité locale attribuer le contrôle de l'enseignement technique et l'administration des crédits qui y seraient consacrés ? Cet enseignement ne rentrait pas dans les programmes de l'enseignement primaire et par conséquent

dépassait la compétence des *School Boards*. On reconnaissait des inconvénients à élargir leurs attributions, en raison de leur caractère de corps spécialement élus pour les besoins de l'enseignement primaire. D'ailleurs ils n'existaient pas sur toute l'étendue du territoire ; de plus, certains d'entre eux, notamment dans les districts ruraux, ne s'étaient pas montrés à la hauteur de leur tâche. La loi de 1888 réorganisant le gouvernement local (*Local Government Act*) fournit l'instrument nécessaire. Elle reconnaît comme unité administrative l'ancienne division territoriale du royaume, le Comté, en qui elle concentre la plupart des attributions administratives jusque-là disséminées parmi un grand nombre d'autorités diverses. Les villes de plus de 60.000 habitants et certaines autres de moindre importance reçoivent une existence administrative indépendante de celle du Comté sous le nom de « Bourgs de Comté » (*county boroughs*). Il est vraisemblable que si cette unité administrative avait existé en 1870, on lui eût confié la direction générale de tous les ordres d'enseignement dans son ressort ; elle a en effet l'avantage de couvrir tout le territoire du royaume. Aussi en 1889 le Comté, et non le *School Board*, devint-il l'autorité locale en matière d'enseignement technique.

La loi de 1889 sur l'instruction technique (*Technical Instruction Act*) a par elle-même un objet modeste : elle permet aux autorités locales (*County, County Borough, ou Urban Sanitary authority*) de percevoir une taxe locale d'un *penny* par livre (soit 0,40 0/0 environ) destinée à

subventionner l'enseignement technique et manuel (1). Ces subsides ne peuvent pas s'adresser aux écoles élémentaires publiques. Les écoles qui désirent en bénéficier doivent se soumettre à la clause de conscience et admettre la participation des délégués de l'autorité locale à leur administration. La répartition des subventions s'effectue sous le contrôle supérieur du *Science and Art Department*.

La définition que la loi donne de l'enseignement technique est très large : il comprend toutes les matières subventionnées par le *Science and Art Department* et, en outre les langues vivantes et l'enseignement commercial et agricole ; en fait la définition s'applique à tout ce qu'on peut entendre par enseignement secondaire, sauf les langues mortes et la grammaire pure. Dans ces conditions, il est aisé de comprendre que cette loi, qui visait simplement à encourager l'enseignement technique, pouvait avoir une portée considérable, puisqu'elle donnait aux nouvelles autorités scolaires, les Comtés et les Bourgs, le pouvoir de subventionner et de contrôler presque tout l'enseignement secondaire. Il suffisait pour cela que les Comtés et les Bourgs fussent mis à même de consacrer à cette œuvre des sommes suffisamment importantes.

Or, ce résultat, qu'on ne semble pas avoir prévu lors du vote de la loi sur l'enseignement technique, fut obtenu dès l'année suivante.

(1) En 1887, une loi sur les écoles techniques, ayant un objet analogue, avait été votée pour l'Ecosse.

En 1890, en effet, le *Local Taxation (Customs and Excise) Act* accrut dans une proportion considérable les ressources dont le *Local Government Act* de 1888 avait pourvu les nouvelles autorités locales ; il leur attribua une grande partie du produit de certaines contributions indirectes généralement désignées sous le nom de *whiskey money*. Les autorités locales reçurent le droit d'affecter les sommes ainsi mises à leur disposition à l'encouragement de l'enseignement technique. Cette affectation, assez inattendue du *whiskey money* à l'enseignement technique est surtout due à l'intervention de M. Acland ; elle mit entre les mains des autorités locales, avant même qu'elles aient eu le temps de lever des taxes locales, des ressources considérables, qui, dès 1892-1893, s'élevaient à près de 12 millions de francs, et continuèrent de s'accroître dans les années suivantes (1). Le montant des taxes locales perçues en 1892-1893 pour l'enseignement technique ne s'élevait qu'à 319.000 francs et, malgré une augmentation assez rapide, elles ne représentèrent qu'une petite proportion des ressources consacrées à cet objet (2).

Les Comtés et les Bourgs s'occupèrent activement de répartir les subventions. Au début, leur zèle inexpérimenté fut souvent maladroit, mais ils ne tardèrent pas à faire un emploi utile de leurs libéralités. Et, comme il

(1) En 1901-1902, le total avait presque doublé (£ 896.299, soit plus de 22 millions et demi de francs). Jones and Sykes, *op.cit.*, p. 461.

(2) 2.655.000 francs en 1900-1901. G. Balfour, *op. cit.*, p. 167.

n'existait guère à l'époque d'institutions d'enseignement purement technique, ils furent amenés, par la force même des choses, à subventionner nombre d'écoles secondaires ; un grand nombre de celles-ci modifièrent leurs programmes et donnèrent à leur enseignement une orientation technique, ou du moins commerciale et scientifique. D'ailleurs le *Science and Art Department* usa très libéralement de son droit de contrôle et de réglementation, et reconnut, comme constituant un enseignement technique, à peu près toutes les matières enseignées à part l'enseignement classique proprement dit. De plus, une loi de 1891 (*The Schools for Science and Art Act*) accorda des facilités pour le transfert des écoles et institutions d'enseignement scientifique ou artistique sous la dépendance des Conseils de Comté et de Bourg. De cette façon les Conseils de Comté et de Bourg sont devenus, dans la plupart des Comtés et des grandes villes, les autorités locales en matière d'enseignement secondaire. Ce résultat, que le législateur n'avait pas prévu, se trouvait être conforme au vœu d'un certain nombre d'hommes politiques, qui préférèrent, à la diversité d'action de corps spécialement élus, la centralisation de toute l'administration locale entre les mains d'une autorité unique.

Dans le pays de Galles, le législateur avait été plus loin : dès 1889, le *Welsh Intermediate Education Act* avait reconnu les Conseils de Comté et les Conseils de Bourg comme les autorités locales pour l'enseignement « intermédiaire », c'est-à-dire secondaire, et les avait autorisés à

consacrer à cet enseignement le produit d'une taxe locale d'un demi-penny par livre. D'ailleurs, le *Technical Instruction Act* de 1889 s'applique au pays de Galles de la même manière qu'en Angleterre, et la principauté reçut également sa part du *whiskey money*.

En 1892, un projet de loi présenté par M. Acland et soutenu par les libéraux, tendait à donner aux Conseils de Comté d'Angleterre des attributions en matière d'enseignement secondaire comme dans le pays de Galles. Ce projet accordait aux Conseils de Comté le droit de lever une taxe locale et de disposer d'une partie du *whiskey money* pour subventionner et créer des écoles secondaires. Le Bill échoua. Mais la question fut reprise devant le Parlement quelques années plus tard.



En ce qui concerne l'enseignement primaire, l'attention des pouvoirs publics était tournée à ce moment vers la nécessité, signalée par la *Cross Commission* en 1888, d'améliorer la fréquentation des écoles. La Commission avait demandé notamment que la fréquentation fût rendue uniformément obligatoire jusqu'à onze ans. Cette réforme fut effectuée en 1893. Mais elle fut précédée par l'établissement de la gratuité de l'enseignement primaire. L'Ecosse avait donné l'exemple en 1889 ; l'*Elementary Education Act* de 1891 effectua le même progrès en Angleterre et dans le pays de Galles.

La loi n'établit pas le principe de la gratuité ; elle ne l'impose même pas. Elle se borne à offrir aux écoles primaires publiques qui supprimeront, totalement ou partiellement, les rétributions perçues des élèves, une subvention destinée à remplacer cette ressource (*fee grant*). Cette subvention annuelle est de 10 *shillings* par enfant de trois à quinze ans justifiant d'une fréquentation régulière. En échange de cette subvention, aucune rétribution ne doit être exigée des élèves du même âge, sauf dans le cas où la rétribution dépassait 10 *shillings* par élève : dans ce cas la rétribution doit être diminuée des 10 *shillings* fournis à titre de subvention pour chaque élève.

D'autre part, si le nombre des écoles gratuites est insuffisant dans un district, l'*Education Department* peut exiger qu'il en soit créé de nouvelles, et a le droit de provoquer à cet effet l'institution d'un *School Board* dans les formes prévues par l'*Act* de 1870. Mais alors que le principe, en 1870, était : « Une place pour chaque enfant à l'école », on ajoute en 1891 que cette place doit être gratuite.

L'expérience ne tarda pas à démontrer que le moyen indirect par lequel l'*Act* de 1891 visait à établir la gratuité de l'enseignement, était efficace : en 1897, 101 écoles primaires publiques sur 19.958 ne bénéficiaient pas du *fee-grant*, et 735.142 élèves sur 5.507.039 continuaient à payer une rétribution scolaire ; en 1903, ces chiffres étaient de 92 écoles ne recevant pas le *grant* sur 20.173, et de

605.805 élèves payants sur un total de 5.369.322. Un autre excellent résultat de la réforme de 1891 fut d'accélérer le mouvement qui tendait, ainsi que l'avait constaté la *Cross Commission* en 1888, à faire envoyer dans les écoles primaires publiques ordinaires un grand nombre des enfants indigents dont l'instruction était assurée par l'Administration de la « Loi des pauvres », et qui jusque-là avaient reçu l'instruction dans des écoles spéciales, écoles de *workhouses* ou annexées à des *workhouses*. En 1890, 322 Administrations de la Loi des pauvres envoyaient les enfants aux écoles spéciales, 325 dans les écoles primaires publiques ; en 1901, 122 les envoyaient dans les écoles spéciales, 525 dans les écoles primaires publiques (1). Par le fait même, le budget de ces administrations était notablement allégé, et elles purent consacrer à l'assistance proprement dite des sommes plus considérables.

Le vœu émis par la *Cross Commission* de voir élever de dix à onze ans l'âge auquel les enfants pouvaient obtenir la dispense totale ou partielle de la fréquentation scolaire fut réalisé en 1893 par l'*Elementary Education (School Attendance) Act*. Cette loi faisait disparaître une anomalie provenant de la loi de 1891 relative aux ateliers et manufactures (*Factory and Workshops Act*) : celle-ci interdisait d'employer dans ces établissements des enfants âgés de moins de onze ans : il résultait de ces dispositions que des enfants, munis dès l'âge de dix ans d'une dispense complète de fréquentation scolaire, se trouvaient

(1) G. Balfour, *op. cit.*, p. 66.

dans l'impossibilité de travailler dans un atelier ou une manufacture entre dix et onze ans. La loi de 1893, en élevant jusqu'à onze ans la période d'obligation scolaire absolue, fit disparaître le manque d'uniformité de la législation sur ce point. Désormais, aucune dispense de fréquentation ne peut être obtenue avant l'âge de onze ans, et les autorités scolaires locales devront modifier leurs règlements en ce sens.

C'est le même souci d'étendre la durée de la fréquentation scolaire qui amena l'*Education Department* à prendre des mesures en vue de donner une impulsion nouvelle aux classes du soir destinées à prolonger l'école obligatoire et à y retenir les enfants qui quittaient trop jeunes l'école de jour. En 1890 le Département n'exige plus, comme condition d'obtention d'une subvention, que l'école du soir donne un enseignement exclusivement élémentaire. En 1893, il admet que ces écoles soient fréquentées par des adultes; l'importance de la subvention cesse d'être basée sur les progrès individuels des élèves, et dépend désormais de la valeur d'ensemble de l'enseignement donné et du temps consacré à cet enseignement. Sous cette nouvelle réglementation, les écoles du soir se développèrent rapidement.

SECTION III

Les réformes consécutives à l'enquête de la Bryce Commission.

En 1894, sur la proposition d'Acland, une Commission

royale fut nommée, sous la présidence de M. J. Bryce, à l'effet de rechercher les moyens de réorganiser l'enseignement secondaire et d'y consacrer des ressources suffisantes, soit actuelles, soit à créer. Cette Commission comprenait dans son sein les représentants les plus éminents de l'Université, de l'enseignement secondaire et primaire, des Conseils de Comté, et du Parlement. Trois des membres de la Commission — c'est une innovation intéressante à signaler — étaient des femmes.

Le rapport, déposé en 1895, offre le plus grand intérêt. Il indique nettement la nécessité d'une refonte complète du système scolaire existant, et la plupart de ses recommandations ont servi de base de discussion pour les réformes adoptées quelques années plus tard ou même ont été adoptées telles quelles par le législateur.

La *Bryce Commission* recommanda d'abord la création d'une autorité centrale unique, sous un ministre de l'Éducation responsable, qui centraliserait les attributions exercées par l'*Education Department*, le *Science and Art Department*, et la *Charity Commission* (en tant qu'elle administre les fondations de caractère scolaire).

Elle demanda en outre que dans chaque comté et bourg de comté (c'est-à-dire bourg de plus de 50.000 habitants) fut créée une autorité scolaire locale dont les membres seraient en partie désignés par les Conseils de Comté ou de Bourg, en partie nommés par le ministre de l'Éducation, en partie choisis par cooptation. Ces autorités locales auraient pour attributions la surveillance de toutes les

écoles secondaires existantes, et la création de nouvelles écoles secondaires partout où le besoin s'en ferait sentir. Elles disposeraient à cet effet du produit d'une taxe locale à créer de 2 *pence* par livre, et répartiraient les sommes provenant des subventions de l'autorité centrale et du *whiskey money*.

Nous verrons par la suite dans quelle mesure il fut tenu compte des recommandations de la *Bryce Commission*, et l'influence que ses travaux ont eue sur la législation postérieure. Il en faut voir une conséquence immédiate dans un Bill que Sir John Gorst, Vice-Président du Comité du Conseil pour l'Éducation, déposa en 1896 au nom du Gouvernement, et qui, s'il avait été voté, eût introduit d'importantes modifications dans le système scolaire. Les dispositions de ce Bill, quoique n'offrant à l'heure actuelle qu'un intérêt rétrospectif, méritent cependant d'être signalées, car les conceptions nouvelles dont il s'inspire relativement à l'administration locale de l'instruction primaire et secondaire indiquent déjà l'idée qui prévaudra bientôt dans l'opinion parlementaire et dans l'opinion publique et qui se traduira finalement dans la réforme d'ensemble de 1902.

Le Bill de 1896 visait à faire du comté la principale autorité locale en matière d'enseignement. Chaque Conseil de Comté pourrait constituer un Comité d'éducation (*Education Committee*), dont la majorité des membres serait prise dans son sein, une minorité étant formée de membres choisis au dehors. Ce Comité serait renouvelable par tiers tous les ans. Il se verrait déléguer les attributions

exercées par le Conseil du Comté en vertu du *Technical Instruction Act*, et serait chargé d'administrer les fonds attribués au Conseil du Comté par le *Local Taxation Act* de 1890 (*whiskey money*). L'*Education Department* pourrait en outre l'autoriser à administrer le produit de subventions attribuées par le Parlement dans le ressort du comté pour l'enseignement.

Dans les districts qui, d'après l'*Act* de 1870, devraient être pourvus d'un *School Board*, mais n'en sont pas pourvus, l'*Education Department* pourrait charger l'*Education Committee* dans les comtés, ou le Conseil de Bourg dans les bourgs, d'assurer l'administration de l'enseignement primaire. En outre les *School Boards* existants pourraient transférer leurs pouvoirs à la nouvelle autorité locale. Celle-ci se trouverait donc investie de la charge de l'enseignement secondaire, et pourrait éventuellement être investie de la charge de l'enseignement primaire. En outre, le Bill limitait l'action des *School Boards*. Il décidait, en effet, que, sans le consentement du Conseil de Comté ou de Bourg, un *School Board* ne pourrait lever une taxe locale que dans certaines limites : le maximum fixé était une taxe équivalente à 20 *shillings* par élève ou la taxe existante si elle dépassait ce taux. D'autre part, le Bill limitait au chiffre maximum de 29 *shillings* par élève le montant des subventions parlementaires qui pourraient être accordées à une école. En revanche il prévoyait une subvention spéciale pour les écoles volontaires et pour les *School Boards* pauvres.

En somme, le Bill visait à décentraliser certaines attributions de l'*Education Department* en les confiant aux Conseils de Comté et de Bourg, et préparait la disparition des *School Boards* en les subordonnant aux autorités locales et en créant à côté d'eux de nouveaux organismes concurrents : les *Education Committees* émanés des autorités locales.

A la seconde lecture, le Bill obtint une grosse majorité. Mais pendant la discussion en Comité, il rencontra une opposition prolongée aussi bien de la part des députés de la majorité que de ceux de la minorité. Le Gouvernement le soutint avec mollesse, et ne sut pas résister aux revendications des représentants des petites villes non constituées en « bourgs de comtés » et mécontentes d'être subordonnées à l'administration du comté dans lequel elles étaient situées. Le Gouvernement retira le projet. La réforme profonde qu'il proposait d'apporter à l'administration locale de l'enseignement, ne fut reprise devant le Parlement, mais, cette fois avec un caractère plus étendu qu'en 1902.

Quant aux dispositions prévues par le Bill de 1896 en vue de secourir les écoles volontaires et les *School Boards* pauvres, elles firent l'objet de deux projets de loi spéciaux qui furent votés dès l'année suivante, en 1897.

*
* *

Le *Voluntary Schools Act* de 1897 a pour objet de venir en aide aux écoles volontaires, impuissantes à soutenir la

concurrence des *Board schools*. Depuis plusieurs années déjà les partisans des écoles volontaires se plaignaient de la difficulté qu'ils éprouvaient à réunir les ressources nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de leurs écoles. Leurs doléances avaient été exposées et précisées dans une Adresse de l'Eglise d'Angleterre présentée en novembre 1895 par les deux archevêques et les vingt-sept évêques à Lord Salisbury et au Duc de Devonshire.

Les deux catégories d'écoles, *Board* et *Voluntary schools* participent aux libéralités que le Parlement leur octroie annuellement sous forme de subventions. Mais la subvention accordée à une école volontaire ne peut dépasser, au delà du taux de 17 *shillings* et demi par élève, le chiffre des autres ressources de l'école : or, ces ressources consistent pour la plus grande partie en souscriptions volontaires, limitées en fait par la bonne volonté et la générosité des souscripteurs. Les dépenses des écoles volontaires ont augmenté d'une façon continue depuis 1870 : mais tandis que le nombre de leurs élèves a plus que doublé, les souscriptions volontaires n'ont guère augmenté que d'un tiers.

Quant au *School Boards*, ils disposent d'une source de revenus illimitée dans le produit des taxes locales, qu'ils ont la faculté d'augmenter indéfiniment à mesure que le besoin s'en fait sentir. Cela leur est d'autant plus facile que leurs écoles sont surtout nombreuses dans les villes, alors que les écoles volontaires sont surtout répandues dans les districts ruraux plus pauvres et moins favorables à l'instruction populaire.

Le résultat de cette situation, c'est que les *School Boards* consacraient à la construction et à l'entretien de chacune de leurs écoles beaucoup plus d'argent que les administrateurs d'écoles volontaires ne pouvaient le faire ; celles-ci, mal installées, avec un personnel insuffisant et mal rétribué, recevaient encore une population de 2 millions et demi d'élèves, contre 2 millions aux *Board schools*. Mais il était évident que si le Parlement ne portait remède à l'inégalité dont souffraient les écoles volontaires, leurs difficultés financières ne feraient que s'aggraver, et beaucoup d'entre elles devraient disparaître. Or l'Etat, s'il n'était pas disposé à supporter toute la charge de l'enseignement primaire, avait un intérêt direct à ce que les écoles volontaires pussent continuer à vivre.

Le projet d'augmenter la participation de l'Etat aux frais d'entretien des écoles volontaires fut combattu par les partisans de la nationalisation des écoles primaires publiques : ceux-ci trouvaient injuste que l'Etat accordât des subventions croissantes à des écoles qui échappaient en grande partie à son contrôle, dont l'enseignement était nettement confessionnel, et dont la plupart étaient dirigées par la fraction la plus militante de l'Eglise d'Angleterre. Ils rappelaient que d'après le principe posé en 1870, la contribution de l'Etat ne devait pas dépasser la part provenant des « ressources locales » de l'école et trouvaient injuste que l'équilibre eût déjà été rompu, puisque, pour calculer le maximum de sa subvention, l'*Education Department* considérait comme « ressources locales » les sub-

ventions du *Science and Art Department* et le *fee grant* qui depuis 1891 remplaçait les rétributions scolaires. L'injustice serait aggravée si les subventions actuelles étaient encore augmentées. Certains hommes politiques, considérant que l'Etat payait déjà la plus grande partie du coût d'entretien des écoles volontaires, 72 ou 73 0/0, allaient jusqu'à demander leur nationalisation complète. Mais on recula devant la dépense, et l'Eglise Établie résista vivement à ces propositions, au nom de l'indépendance de ses écoles et de la liberté religieuse. Aussi se borna-t-on à donner aux écoles volontaires le moyen de vivre. Le vote du Bill n'alla pas sans difficultés et le Gouvernement ne vint à bout de l'opposition que par l'application répétée du procédé de la clôture.

La loi de 1897 donna aux écoles volontaires une subvention annuelle spéciale, dite *aid grant*, de 5 *shillings* en moyenne par élève fréquentant régulièrement. Le taux de la subvention fut ultérieurement fixé par l'*Education Department* à 5 *shillings* 6 *pence* (7 fr. 25) par élève dans les écoles urbaines et à 3 *shillings* 3 *pence* (4 fr. 10) dans les écoles rurales. La dépense était évaluée au total à près de 15 millions et demi de francs par an. Comme conséquence nécessaire, la règle posée par l'*Act* de 1876, d'après laquelle la subvention accordée à une école élémentaire publique ne pouvait, au delà du chiffre de 17 *shillings* et demi, être supérieure aux ressources propres de l'école (y compris les subventions du *Science and Art Department* et le *fee grant* institué en 1891), fut abrogée. De plus, les

terrains et bâtiments destinés à la tenue d'une école volontaire furent désormais exemptés de taxes locales.

D'autre part, pour permettre aux écoles volontaires de « s'aider elles-mêmes », selon le mot de M. Balfour, on leur permit de s'associer. L'*aid grant* devait être en principe payé aux associations constituées avec l'approbation de l'*Education Department*. On ne l'allouait aux écoles non associées que si elles justifiaient de raisons sérieuses, notamment de raisons d'ordre confessionnel, pour ne pas s'affilier à une association. En 1901 seules 19 écoles non associées recevaient l'*aid grant*. 75 associations se formèrent ; 46, en général diocésaines, étaient anglicanes, 11 catholiques, 11 non conformistes, ou dépendant de la Société Britannique, 6 wesleyennes, et 1 israélite (1). Comme conséquence immédiate, les salaires des instituteurs furent augmentés de 10 0/0. L'*aid grant* n'était pas destiné à remplacer une partie des souscriptions volontaires, mais au contraire à s'ajouter à elles. Cependant, après le vote de la loi, les souscriptions diminuèrent de près de 2 millions de francs ; mais, dès 1900, elles avaient dépassé le chiffre antérieur, et s'élevaient à plus de 20 millions de francs (2). En 1902 l'*aid grant* grevait le budget de l'Etat, conformément aux prévisions faites, d'une somme un peu supérieure à 15 millions et demi de francs (3). Les associations, à qui les subventions étaient

(1) Jones and Sykes, *op. cit.*, p. 720.

(2) G. Balfour, *op. cit.*, p. 28.

(3) Jones and Sykes, *op. cit.*, *Ibidem*.

versées, purent en faire profiter les écoles les plus nécessaires. L'Eglise Établie, qui possédait le plus grand nombre d'écoles volontaires (11.809 sur 14.127 en 1902) put songer à soutenir la lutte contre les *Board schools* concurrentes, et à regagner le terrain qu'elle avait perdu depuis 1870.

*
* *

Pendant la discussion du *Voluntary Schools Act*, les libéraux avaient demandé qu'on secourût également les *School Boards* nécessaires, et M. Balfour avait promis qu'un projet de loi à cet effet serait déposé. L'*Elementary Education Act* de 1897, promulgué deux mois après le *Voluntary Schools Act*, donna satisfaction à ces revendications. Il alloua une subvention additionnelle aux *School Boards* dans tout district où la taxe locale ne produisait pas soit une somme totale de 20 livres, soit un chiffre de 7 *shillings* et demi par élève fréquentant régulièrement. Depuis 1870, ces écoles jouissaient d'une subvention spéciale pour leur permettre de compléter la somme de 20 livres ou d'atteindre le taux de 7 *shillings* et demi par élève. La loi de 1897 décida que cette subvention serait accrue dans une proportion variable dépendant du produit de la taxe locale de façon à le compléter jusqu'à concurrence de 16 *shillings* et demi par élève au maximum. La subvention allouée d'après l'*Act* de 1870 aux *School Boards* nécessaires s'élevait à la somme de 1.082.075 francs ; on évaluait l'augmentation résultant de la loi de 1897 à

2.765.050 francs, soit au total 3.847.425 francs. Mais cette prévision se trouva sensiblement trop faible, inférieure de 1.358.400 francs à la réalité, puisqu'en 1900 une subvention de £ 208.221 (5.205.525 francs) était répartie entre 739 *School Boards* pauvres (1).

L'aide était moins importante que celle accordée aux écoles volontaires et que les partisans des *School Boards* auraient désiré. Ils se plaignaient que les écoles volontaires eussent reçu une subvention de 5 *shillings* par élève, alors que les *Board schools* ne recevaient que 1 *shilling* 2 *pence* par élève, que par conséquent les premières eussent reçu proportionnellement quatre fois plus que les secondes. Néanmoins, ils se consolaient en pensant que les deux lois de 1897 étaient un pas en avant vers l'unification du système scolaire et la nationalisation de toutes les écoles primaires ; puisque la part de l'Etat dans les dépenses de l'enseignement avait augmenté, le moment se trouvait plus proche où les écoles volontaires, aussi bien que les *Board schools*, seraient entièrement à la charge et sous le contrôle de l'Etat et des autorités publiques locales.

En 1897, l'*Education Department* abandonna définitivement le système du « paiement d'après les résultats », en décidant que la subvention accordée pour les sujets spéciaux facultatifs, dits « sujets spécifiques », serait calculée non plus d'après les résultats fournis par un examen

(1) G. Balfour, *op. cit.*, p. 28. — *The Parliamentary History of the Education Act, 1902* (Publication du *Liberal Publication Department*). Londres, 1903, p. 11.

individuel des élèves passé par l'Inspecteur, mais d'après le temps consacré à l'enseignement de ces matières. Toutefois, pour prétendre à une subvention de l'*Education Department*, les écoles devaient s'en tenir au programme des matières que le *Code* annuel publié par le *Department* déterminait avec précision ; il en résultait que les écoles avaient un intérêt financier à donner plus d'importance à certains enseignements accessoires au détriment de certaines matières essentielles. Pour que le souvenir même du paiement d'après les résultats fût aboli, il restait à permettre aux écoles d'établir elles-mêmes leurs programmes d'enseignement, sous réserve de l'approbation de l'Inspecteur chargé de s'assurer que les sujets essentiels et indispensables n'étaient pas négligés ; cette réforme fut accomplie par le *Code* de 1900.

*
* *

Il faut signaler également, en 1897, une décision du *Science and Art Department*, importante au point de vue de l'extension des attributions des comtés et bourgs de comté en matière scolaire. Ces autorités locales, déjà compétentes, pour la direction de l'enseignement technique, furent autorisées à se substituer au *Science and Art Department* pour répartir les subventions de ce Département, et pour exercer le contrôle sur l'enseignement scientifique et artistique. Toutefois les *School Boards* et les Conseils municipaux des villes qui avaient organisé des cours d'enseignement scientifique ou artistique conservaient

leur droit de contrôle. Une année plus tard, 28 Conseils de Comté ou de Bourg exerçaient les nouvelles attributions qui leur étaient conférées, avec l'approbation du *Science and Art Department*.

■
* *

Il reste à indiquer, avant d'examiner la loi de 1899 qui a institué un véritable ministère de l'Instruction publique muni de pouvoirs très étendus, quelques mesures partielles qui ont complété, notamment au point de vue de la fréquentation scolaire, les lois antérieures relatives à l'enseignement primaire. Une loi de 1898 (*Elementary School Teachers [Superannuation] Act*) rétablit les pensions de retraite des instituteurs ; l'État reconnaît ainsi aux instituteurs la qualité de fonctionnaires, quoique ne les nommant pas et ne payant pas directement leur traitement. Une loi de 1899 (*Elementary Education [Defective and Epileptic Children] Act*) prévoit la création, par les *School Boards* ou les autorités locales (Conseils de Comté, etc.), d'établissements d'instruction pour les enfants anormaux ; mais alors que la loi de 1893 sur l'instruction des enfants aveugles et sourds (*Elementary Education [Blind and Deaf Children] Act*) rendait obligatoire la création d'écoles d'internes pour les enfants de cette catégorie, l'organisation des écoles prévues par la loi de 1899 n'est que facultative pour les *School Boards* et autorités locales.

*
* *

Enfin deux lois de 1899 et de 1900 complètent et étendent les dispositions des lois de 1876, de 1880 et de 1893 sur l'obligation scolaire.

La fréquentation scolaire était loin d'être satisfaisante. Les statistiques du *Board of Education* montrent qu'en 1899 plus d'un million d'enfants, dont plus de 100.000 à Londres, sont habituellement absents de l'école, soit une proportion de 18 0/0 des élèves inscrits (1) : presque un cinquième des enfants ne viennent jamais, ou viennent très irrégulièrement à l'école. Depuis l'établissement de la gratuité de l'instruction primaire en 1891 la fréquentation moyenne ne s'était améliorée que dans une faible mesure.

La loi de 1899 (*Elementary Education [School Attendance] Act [1893] Amendment Act*) fut présentée par M. Robson, combattue par plusieurs députés de districts agricoles ou manufacturiers, et soutenue par Sir John Gorst, Vice-Président de l'*Education Department*. Elle élève à douze ans (au lieu de onze d'après l'*Act* de 1893) l'âge auquel un enfant peut obtenir une dispense partielle ou totale de fréquentation scolaire. Après douze ans, il peut obtenir une dispense partielle s'il justifie de 300 fré-

(1) Nombre d'élèves inscrits : 5.654.092.

Fréquentation moyenne : 4.636.938.

Il convient d'ailleurs de remarquer que les progrès accomplis postérieurement sont peu appréciables : en 1903 la fréquentation moyenne s'est accrue de 100.000 élèves, mais 937.000 enfants, soit 15,7 0/0 des inscrits, s'absentent — « régulièrement » pourrait-on dire — de l'école. (*Board of Education Statistics of Elementary Schools*, 1902-1903, pp. 44-45.)

quentations dans chacune des cinq années précédentes. Il est inutile d'indiquer combien cette preuve d'instruction, qu'on a appelée « le certificat du cancre », est hypothétique et arbitraire.

Toutefois, la règle de la fréquentation réellement obligatoire jusqu'à douze ans subit une dérogation au profit des enfants employés dans l'agriculture, que l'autorité locale peut autoriser à effectuer dès l'âge de onze ans 250 présences à l'école dans l'année, leur permettant ainsi de suivre l'école l'hiver et de se livrer aux travaux agricoles pendant l'été. Par contre, l'autorité locale peut leur imposer un minimum de treize ans avant d'obtenir la dispense totale.

L'année suivante, nouvelle loi contenant des dispositions sur l'obligation scolaire. L'*Elementary Education Act 1900* permet aux autorités locales de prendre des règlements (*bye laws*) d'instruction obligatoire jusqu'à quatorze ans, au lieu de treize. L'amende dont sont passibles les parents qui enfreignent les règlements d'obligation est élevée de 5 à 20 *shillings*. Enfin les enfants d'âge scolaire doivent, pour être employés dans l'industrie à l'âge autorisé par les lois et les règlements, justifier non plus de 300 fréquentations à l'école pendant chacune des cinq années précédentes, mais de 350.

Les autorités locales se sont en général prévaluées du droit d'élever à quatorze ans la limite de l'âge scolaire, et dans les districts ruraux elles ont le plus souvent adopté la règle de l'exemption partielle à partir de onze ans.

L'autorité centrale, de son côté, s'est appliquée à unifier

en les revisant les règlements locaux d'obligation trop variables ; elle a partout exigé qu'un élève eût atteint le niveau de la 5^e classe (5th *Standard*) pour obtenir l'exemption totale, et elle s'est efforcée d'imposer le 4^e *Standard* pour la dispense partielle de scolarité.

En dépit de cette tendance à l'unification, la législation relative à l'obligation scolaire est excessivement variée, différente selon les districts et, pour cette raison, fort compliquée. On reconnaît qu'un *Act de consolidation* serait de la plus grande utilité pour donner à la législation plus de clarté et d'unité, mais, en raison des situations acquises et de la difficulté de concilier les intérêts locaux très divergents qui sont en jeu, il n'est pas possible de prévoir la solution prochaine de cette question.

SECTION IV

Le Board of Education Act de 1899

En 1899 fut voté le *Board of Education Act*. Cette loi crée un véritable Ministère de l'Instruction publique chargé à la fois de la direction de l'enseignement primaire et de celle de l'enseignement secondaire. Ses conséquences immédiates sont considérables, car elle centralise entre les mains d'une autorité centrale unique les attributions réparties entre divers Départements ministériels, renforce l'action de l'Etat, soumet à son contrôle les écoles secondaires jusque-là livrées à elles-mêmes, le met à même d'établir entre les deux ordres d'enseignement une coordina-

tion qui faisait totalement défaut, et d'exiger un emploi plus judicieux et plus utile des allocations considérables qu'il répartit chaque année entre les pouvoirs publics locaux et les entreprises privées. Le *Board of Education Act* constitue en outre une étape préliminaire vers une réorganisation plus complète, vers une refonte profonde du système scolaire, dont la nécessité ne tardera pas à se faire sentir.

Il y avait déjà de longues années que la création d'un Ministère de l'Education était réclamée. Dès 1867, le rapport de la Commission Royale sur l'enseignement secondaire présidée par Lord Taunton avait demandé que les écoles dotées fussent soumises au contrôle d'une autorité centrale munie de pouvoirs étendus. La même recommandation fut faite en 1884 par la Commission, présidée par M. Childers, sur l'enseignement des Sciences et des Arts. En dernier lieu la *Bryce Commission* demanda, en 1895, qu'un ministre de l'Education responsable concentrât les attributions appartenant à l'*Education Department* et à la *Charity Commission*. Dans les dernières années, cette idée avait été soutenue par le parti libéral, qui voyait dans son exécution la condition préalable de toute nouvelle réforme scolaire. Les multiples lois votées depuis 1870 ne pouvaient être considérées que comme des mesures partielles et provisoires ; il fallait unifier le système scolaire, mettre de l'ordre dans le chaos, rassembler les efforts dispersés pour leur donner une impulsion unique. Pour cela, il fallait tout d'abord créer un pouvoir central vraiment digne de ce nom. Les libéraux invoquaient d'ail-

leurs un principe cher au peuple anglais, c'est que la nation a le droit de contrôler l'emploi qui est fait de son argent ; en conséquence l'Etat a le droit d'exiger, en échange des libéralités qu'il accorde aux organismes locaux, un certain droit de contrôle ; plus l'importance de ces libéralités est grande, plus le droit de contrôle doit être étendu. Or l'Etat supportait la plus grande partie de la charge des dépenses de l'enseignement, et sa contribution n'avait cessé de s'augmenter d'une manière continue d'année en année. Il était juste de lui attribuer un droit de surveillance et de réglementation plus étendu.

Avant 1899, l'action de l'État en matière d'enseignement était divisée entre plusieurs départements ministériels aux attributions parfois mal définies ou concurrentes : l'*Education Department* répartissait les subventions parlementaires pour l'enseignement primaire et en contrôlait l'emploi ; le *Science and Art Department* subventionnait les écoles et les classes d'enseignement scientifique et artistique, soit primaires, soit secondaires, et depuis la loi de 1889, avait en outre la direction de l'enseignement technique ; les écoles dotées dépendaient, du moins au point de vue financier, de la *Charity Commission* ; le *Board of Agriculture*, le *Home Office*, le *Local Government Board* dirigeaient l'administration des écoles spéciales d'agriculture, des écoles correctionnelles ou de réforme, des écoles pour enfants indigents ou *poor law schools*. Enfin, le Trésor était compétent pour les subventions allouées aux Collèges universitaires. En somme, manque

complet d'unité dans l'administration de l'enseignement primaire, et manque absolu de direction générale en matière d'enseignement secondaire.

Le *Board of Education Bill* fut présenté en août 1898 par le duc de Devonshire, Président du Conseil. Le projet ne rencontra que peu d'opposition. Promulguée en août 1899, la loi était applicable le 1^{er} avril 1900. Elle est ce que les Anglais appellent un « statut squelette », c'est-à-dire qu'à la différence de la plupart des lois antérieures et conformément à la tendance plus récente, elle ne contient que les dispositions essentielles et s'en remet au Gouvernement du soin de prendre des règlements, des *Orders in Council*, sur les détails de son application.

La loi établit un *Board of Education* qui concentre les attributions de l'*Education Department* et du *Science and Art Department* ; en outre un *Order in Council* peut lui transmettre les attributions scolaires de la *Charity Commission* et du *Board of Agriculture* : par application de cette disposition, les attributions scolaires de la *Charity Commission* ont été transférées au nouveau *Board*.

Le *Board of Education* se compose d'un Président, véritable ministre de l'Éducation, nommé par la Reine, membre du Cabinet et responsable devant le Parlement ; du Lord Président du Conseil, à moins que la même personne ne réunisse ces deux qualités (tel fut le cas en 1899, lorsque le Duc de Devonshire, Lord Président du Conseil, fut nommé Président du *Board of Education*) ; des principaux Secréétaires d'État ; du premier Commissaire du Tré-

sor, et du Chancelier de l'Échiquier. A titre provisoire, le Vice-Président du Comité du Conseil privé pour l'Éducation fera partie du *Board*, mais à la première vacance, cette charge sera supprimée et un des Secrétaires du *Board* sera nommé Secrétaire parlementaire, c'est-à-dire susceptible de siéger dans l'une ou l'autre Chambre. Lorsqu'en 1902 M. Balfour forma son ministère, le duc de Devonshire conserva sa charge de Lord Président du Conseil, mais ce fut Lord Londonderry, ancien président du *School Board* de Londres, qui fut nommé Président du *Board of Education*. Sir John Gorst, Vice-Président du Comité de Conseil pour l'Éducation, n'étant pas compris dans le Cabinet, sa charge fut supprimée conformément à la loi, et sir William Anson, membre du Parlement, Recteur d'un Collège universitaire d'Oxford, fut nommé Secrétaire parlementaire du *Board of Education*.

Le *Board of Education* est organisé sur un plan qui correspond à celui du *Board of Trade* et du *Local Government Board*. Les services fonctionnent sous la direction d'un Secrétaire (Sir George Kekewich, Secrétaire de l'*Education Department*, fut, au moment du vote de la loi, nommé également Secrétaire du *Science and Art Department*), qui a sous ses ordres deux secrétaires-adjoints, chargés l'un de l'enseignement primaire, l'autre de l'enseignement technique, scientifique et artistique, et secondaire. En 1903 fut créé un troisième poste de secrétaire-adjoint chargé spécialement de l'enseignement secondaire.

Par une disposition inspirée de la législation française,

l'*Act* de 1899 prévoyait la création d'un conseil consultatif destiné à éclairer de son avis le Ministre de l'Education sur les questions techniques. Ce « Comité consultatif » fut organisé en 1900 ; il se composait de dix-huit membres, 15 hommes et 3 femmes, nommés pour six ans, dont les deux tiers au moins sont des personnes qualifiées pour représenter les Universités et les autres corps intéressés à l'éducation. Il est chargé : 1° de donner son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par le *Board of Education*.; 2° De préparer l'élaboration d'un Registre officiel du personnel enseignant. Ce tableau, sur lequel seront inscrits les maîtres certifiés par l'État comme qualifiés pour donner l'enseignement dans les écoles reconnues, donnera l'investiture officielle aux instituteurs et professeurs présentant les garanties de capacité requises.

Quant aux attributions du *Board of Education*, nous avons déjà indiqué qu'il réunissait les attributions appartenant jusqu'alors à l'*Education Department*, au *Science and Art Department*, et à la *Charity Commission*, sous réserve de quelques attributions purement financières. Les termes très larges de la loi lui reconnaissent compétence pour tout ce qui a rapport à l'éducation en Angleterre et dans le pays des Galles. Il y a évidemment exception pour les attributions spéciales appartenant en matière d'enseignement au *Home Office*, au *Local Government Board*, au *Board of Agriculture*.

Pour l'enseignement primaire, technique, scientifique et artistique, il y a centralisation des pouvoirs naguère divi-

sés. Mais la partie la plus intéressante de l'*Act* est celle qui organise une inspection des écoles secondaires. Celles-ci étaient jusqu'alors entièrement libres, sauf pour le contrôle indirect et limité auquel étaient soumises celles qui donnaient l'enseignement technique ou scientifique et sollicitaient à cet effet les libéralités du *Science and Art Department*, et celles, fondées par donation ou legs, dont les statuts étaient revisés par la *Charity Commission*. Le *Board of Education Act* dispose que les écoles secondaires pourront, sur leur demande, être inspectées soit directement par les fonctionnaires du *Board of Education*, soit par les délégués d'une Université ou d'un autre corps désigné à cet effet par le *Board*. Cette inspection attribuée aux écoles secondaires une reconnaissance officielle qu'elles ont intérêt à obtenir, car elle est le témoignage de la bonne qualité de l'enseignement qu'elles donnent ; elle est en outre la condition nécessaire pour l'inscription de leurs professeurs sur le Registre du personnel enseignant. On pensait que la clientèle s'éloignerait des écoles qui ne solliciteraient pas les conseils et le contrôle de l'État, et qu'ainsi l'inspection des écoles secondaires se généraliserait comme celles des écoles primaires. L'inspection porte sur l'hygiène et sur l'enseignement, et les Conseils de Comté ou de Bourg peuvent participer aux dépenses qui en résultent à l'aide des fonds dont ils disposent pour un enseignement autre que l'enseignement élémentaire.

A la fin de l'année 1901, 51 écoles secondaires, dont 13

à la demande des autorités locales, avaient été inspectées par le *Board of Education*.

Dans la principauté de Galles, l'inspection est assurée par les soins du *Central Welsh Board of Intermediate Education*.

Le droit et le devoir d'intervention de l'État dans l'enseignement secondaire s'est donc manifesté, dans la loi de 1899, de la façon la plus discrète. Mais le principe une fois reconnu, il ne pouvait tarder à recevoir une application plus complète et plus franche. L'éducation nationale était élevée au rang d'un grand service public : l'organisation de ce service était remise à plus tard ; mais ce n'était qu'une trêve.

SECTION V

La question de l'enseignement primaire supérieur en 1900

Pendant les années 1900 et 1901, on continua à vivre sur la législation en vigueur. Avant les élections générales de 1900, un projet de loi présenté par le duc de Devonshire à la Chambre des Lords, et qui avait pour objet d'accroître les attributions des Conseils de Comté et de Bourg en matière d'enseignement secondaire, mais qui ne modifiait pas le régime de l'enseignement primaire, ne dépassa pas la seconde lecture. Les élections générales, faites à un moment où l'attention publique était tout entière portée vers la question sud-africaine, ne donnèrent aux nouveaux élus aucun mandat relatif à la question scolaire.

Le « problème éducationnel », comme disent les Anglais, resta donc en suspens. En cette même année 1900, un nouveau facteur, qui n'était pas de nature à en faciliter la solution, mais au contraire à y introduire un nouvel élément de complexité et un sujet de controverses, entra en jeu : c'est la question de l'enseignement primaire supérieur ; une *Minute* du *Board of Education* du 6 avril 1900 tenta de l'organiser, mais cette tentative fut mise en échec par une décision de l'autorité judiciaire connue sous le nom de *jugement Cockerton*. Avant d'exposer de quelle façon ces circonstances rendirent nécessaire et urgente une intervention législative pour régulariser la situation légale et organiser l'enseignement primaire supérieur, il ne sera pas inutile d'indiquer comment s'était établie en fait et imposée à l'attention des pouvoirs publics cette partie essentielle de tout système complet d'enseignement.

Aucune loi ne prévoyait un enseignement primaire supérieur. Ce n'est d'ailleurs que depuis quelques années, une vingtaine au plus, qu'on a commencé en Angleterre à concevoir clairement la nécessité d'un pareil enseignement, à titre d'enseignement intermédiaire entre celui de l'école primaire et celui du collège secondaire. La notion de l'unité des trois ordres d'enseignement, primaire, secondaire et supérieur, y est relativement récente. Cela tient à ce qu'en Angleterre, bien plus qu'en France, la distinction des trois ordres d'enseignement, et spécialement la distinction entre l'instruction primaire et secon-

daire, est fondée sur une distinction de classes sociales.

D'un côté des collèges secondaires de fondation généralement ancienne, riches et fort coûteux, réservés aux enfants de l'aristocratie et de la bourgeoisie riche ; de l'autre les écoles primaires réservées aux enfants du peuple ; entre les deux, aucun lien, aucune cohésion, aucun enseignement organisé pour les classes moyennes qui se destinent à l'industrie et au commerce. Les grandes *public schools* conservent jalousement leur indépendance aristocratique ; les *grammar schools* voient avec répugnance introduire dans leurs statuts et dans leurs programmes par la *Charity Commission* des réformes destinées à établir un lien entre elles et les écoles primaires. Celles-ci, organisées à grands frais, largement subventionnées et régulièrement contrôlées par l'État, bornent leur mission à donner aux enfants du peuple l'enseignement des notions indispensables, sans qu'on ait songé d'abord à faciliter aux plus méritants de leurs élèves le passage à l'école secondaire. Cette situation est depuis longtemps reconnue et déplorée en Angleterre par les esprits avisés. Ses dangers ont été signalés par Matthew Arnold, qui ne cessait de donner à ses concitoyens le conseil trop peu écouté : « Organisez votre enseignement secondaire ». En 1877, M. T. H. Green écrivait : « C'est un des inconvénients inhérents à notre état social, que toutes les questions d'enseignement en Angleterre sont compliquées de distinctions de classes » (1). La nécessité d'organiser

(1) Cité par A. H. D. Acland et H. Ll. Smith. *Studies in Secondary Education*. London, 1892.

le « chaos » de l'enseignement secondaire, d'en rajeunir les programmes et de les ouvrir aux élèves méritants de toutes les classes de la société, se fait de plus en plus sentir. En 1894 on lisait dans le *Times*, organe des classes privilégiées : « Il n'est pas trop tôt de déclarer nettement que si l'enseignement secondaire est un enseignement plus élevé que l'enseignement primaire, c'est au point de vue des programmes enseignés et de l'âge et de la capacité intellectuelle des élèves, mais non pas au point de vue de la situation plus élevée que les élèves occupent dans l'échelle de la société. Il doit par conséquent être accessible à ceux qui ont suivi avec fruit les cours d'une école primaire aussi bien qu'à ceux dont les parents sont assez fortunés pour leur faire donner cet enseignement nécessairement assez coûteux (1). »

M. Michael E. Sadler, l'éminent spécialiste des questions scolaires en Angleterre, résume de la façon suivante les idées nouvelles qui se sont fait jour depuis quelques années sur la question de l'organisation d'un système homogène d'enseignement (2) : « Deux idées se sont, dans les dernières années, imposées avec force à l'opinion publique anglaise : d'une part la conception d'un enseignement national un, de l'école primaire à l'Université :

(1) *The Times*, 29 décembre 1891. Cité par Max Leclerc. *L'éducation des classes moyennes et dirigeantes en Angleterre*, Paris, 1894, p. 356.

(2) Michael E. Sadler, *The new Education Bill in England*. *Educational Review*. New-York, septembre 1906. — M. Sadler, Directeur du service des Enquêtes et Rapports au *Board of Education* jusqu'en 1903, est l'auteur des remarquables Rapports publiés par les soins du *Board of Education*.

d'autre part, la conviction que l'enseignement public n'est qu'un des nombreux aspects d'un problème social et qu'il doit par conséquent être organisé de façon à s'appliquer étroitement aux conditions morales de l'existence. Ces deux idées paraissent très simples. Mais, en pratique, la première n'a eu, jusqu'à ces dernières années, que peu d'influence sur la politique scolaire anglaise ; quant à la seconde, elle a été trop négligée par ceux qui étaient chargés d'établir les programmes des écoles primaires et secondaires. L'Angleterre a eu deux ordres distincts d'enseignement national, l'un pour les riches, l'autre pour les pauvres. Par suite de l'entrée en scène d'une nouvelle et influente classe d'artisans, et de l'égalisation croissante du peuple qui résulte des conditions de la vie urbaine moderne, ce dualisme d'enseignement devient moins aigu et fait place au désir d'une plus grande unité d'organisation. En outre, les nouveaux besoins professionnels et industriels nous forcent à remanier les programmes traditionnels des écoles secondaires, et nous imposent une nouvelle conception, à la fois plus libérale et plus pratique, du but de l'enseignement primaire ».

C'est une considération pratique qui a tout d'abord pesé sur l'opinion publique pour lui faire sentir le besoin d'un enseignement intermédiaire entre un enseignement primaire trop élémentaire et un enseignement secondaire trop théorique. La concurrence industrielle et commerciale étrangère, notamment la concurrence allemande qui s'est révélée aux Expositions de Londres de 1851 et de 1862 et

à l'Exposition de Paris de 1878, alarma le patriotisme anglais. Pour se défendre contre elle, il parut nécessaire de donner à l'enseignement secondaire un caractère plus pratique, et notamment d'y développer l'enseignement des sciences. Ce fut le rôle du *Science and Art Department*, qui encouragea la création d'écoles de sciences, et subventionna l'enseignement scientifique dans les écoles secondaires. Puis, après le vote du *Technical Instruction Act* en 1889, les Conseils de Comté et de Bourg purent consacrer les sommes importantes provenant du *whiskey money* à l'encouragement de l'enseignement technique et scientifique dans les écoles secondaires, et l'interprétation très libérale du *Science and Art Department* leur permit de subventionner sous ce nom tous les sujets d'instruction secondaire à l'exclusion des sujets purement classiques.

D'autre part, les *School Boards* n'avaient pas tardé à faire appel aux libéralités du *Science and Art Department* pour augmenter les ressources de leurs écoles, et à adjoindre aux classes primaires des classes d'enseignement scientifique qui ne diffèrent en rien de ce qui constitue en France un enseignement primaire supérieur. Certains *School Boards*, surtout dans les grandes villes, comme Londres, Liverpool ou Manchester, entretenirent de véritables établissements d'enseignement primaire supérieur. La plupart donnèrent dans des classes du soir un complément et une extension de l'enseignement de l'école primaire. Mais l'enseignement primaire n'étant pas défini par la loi, ni au point de vue des programmes, ni au point de vue de

l'âge des élèves, l'enseignement subventionné par le *Science and Art Department* était primaire dans les *Board schools*, alors que le même enseignement donné dans les écoles secondaires était considéré comme un enseignement secondaire.

Cette situation présentait des inconvénients. Si deux autorités scolaires de degré différent, d'une part les *School Boards* et de l'autre les Conseils de Comté et de Bourg, étaient reconnues comme également compétentes pour organiser un enseignement identique, il en résulterait nécessairement des conflits d'attributions, des rivalités préjudiciables au but à atteindre ; un éparpillement d'efforts et de dépenses, dont le contribuable, appelé à payer de deux côtés pour le même objet, serait bien fondé à se plaindre.

Pendant le *Board of Education* crut devoir reconnaître et consacrer l'œuvre d'enseignement primaire supérieur des *School Boards* : il le fit par sa *Minute* du 6 avril 1900. En fait, cet enseignement était déjà implicitement reconnu, puisque les *School Boards* qui l'avaient organisé étaient soumis à la haute surveillance de l'*Education Department*, et qu'ils avaient demandé à cet effet les subventions du *Science and Art Department*. Mais aussitôt ces deux Départements réunis sous le *Board of Education*, une réglementation s'imposa, d'autant plus que ces écoles ou cours d'enseignement primaire supérieur, désignés sous le nom de *higher grade elementary schools or classes*, s'étaient considérablement multipliés, surtout dans les grandes villes

(Londres seule en possédait 79), que les *School Boards* y consacraient une part importante de leur activité et de leurs ressources, qu'aucune règle uniforme ne déterminait l'âge des élèves ni les programmes, et que ceux-ci comportaient généralement un enseignement scientifique trop spécialisé, au détriment de la culture littéraire et de la culture générale.

La *Minute* du 6 avril 1900 autorise une école élémentaire publique à être reconnue comme une *higher elementary school* à la condition de se soumettre aux règles imposées par le *Board of Education* : elle doit comporter un programme, approuvé par le *Board*, de quatre années d'études, recevoir des élèves âgés de dix ans au minimum et de quinze ans au maximum dans le courant de leur dernière année scolaire : du moins, aucune aide de l'État ne peut être accordée pour les élèves plus âgés. Il en résulte que cet âge est l'extrême limite à laquelle doit se terminer l'enseignement primaire.

Cette disposition établissait une limitation au zèle parfois excessif des *School Boards*, en les empêchant de retenir les élèves jusqu'à un âge plus avancé et de donner ainsi, sous forme d'enseignement primaire supérieur, un véritable enseignement secondaire scientifique (1).

Ainsi, d'après l'interprétation du *Board of Education*, la définition de l'enseignement dit « élémentaire » était fort

(1) V. à ce sujet : A. Guillaume, *L'organisation des éc. prim. supér. en Angleterre*, dans la *Revue pédagogique* du 15 août 1901.

étendue. Cette interprétation était-elle légale ? la limite maximum de quinze ans n'était-elle pas arbitraire ? l'*Act* de 1870 donnait-il compétence aux *School Boards* pour distribuer un enseignement qui, destiné à des enfants ayant dépassé l'âge de la scolarité obligatoire, ne se distinguait pas de l'enseignement secondaire ? — La question était discutable, et ne manqua pas d'être soulevée par les partisans des écoles volontaires, qui, ne possédant pas, comme les *School Boards*, une source de revenus illimitée provenant des taxes locales, se trouvaient impuissantes à soutenir sur ce point la concurrence de leurs rivales.

Dans le courant de la même année, l'autorité judiciaire donna raison à ceux qui prétendaient que l'œuvre d'enseignement primaire supérieur des *School Boards* était illégale. M. Cockerton, *auditor* (censeur des comptes) du *Local Government Board*, refusa d'approuver les dépenses faites pour cet objet par le *School Board* de Londres. Le 20 décembre l'autorité judiciaire (*Queen's Bench Division*) lui donna raison en décidant : qu'un *School Board* ne peut, à l'aide du produit des taxes locales, organiser aucune instruction en dehors de celle prévue par le programme édicté par l'*Education Department* pour les écoles élémentaires publiques, et qu'un *School Board* excédait ses pouvoirs en donnant l'instruction aux adultes à l'aide du produit desdites taxes. Cette décision fut confirmée par la Cour d'appel le 1^{er} avril 1901 et le *School Board* de Londres y acquiesça.

Le jugement reconnaissait d'ailleurs que les *School*

Boards avaient qualité pour organiser un enseignement primaire supérieur, mais à la condition de n'en pas payer les dépenses avec le produit des taxes locales. Ils devaient se contenter d'affecter à cet objet les subventions du *Board of Education* (remplaçant le *Science and Art Department*) pour l'enseignement scientifique. Mais en fait cette décision judiciaire, généralement connue sous le nom de *judgement Cockerton*, aurait pour effet d'arrêter brusquement et de mettre à néant la plus grande partie de l'œuvre d'enseignement complémentaire des *School Boards*, qui avait pris tant d'essor dans les dernières années, si une loi ne venait régulariser la situation et permettre aux *School Boards* de continuer l'œuvre utile si heureusement commencée.

Le *judgement Cockerton* avait décidé que la seule instruction prévue par l'*Act* de 1870 comme étant de la compétence des *School Boards* était l'instruction « des enfants ». Une *Minute* du *Board of Education* du 3 juillet 1901 interpréta cette disposition en décidant que les subventions qu'il accordait aux écoles et classes du soir ne pourraient tenir compte que du nombre d'élèves âgés de quinze ans au plus.

*
* *

Le Discours du Trône du 14 février 1901 avait annoncé un Bill modifiant la législation scolaire. Le 7 mai ce Bill fut déposé par Sir John Gorst. Il ne visait que l'enseigne-

ment secondaire, et laissait aux *School Boards* leurs attributions actuelles telles qu'elles étaient définies par le *jugement Cockerton*.

Pour l'enseignement secondaire, le Bill en confiait l'administration au Conseil de Comté ou de Bourg qui délèguerait ses pouvoirs à un *Education Committee* dont la majorité des membres seraient des membres du Conseil de Comté et de Bourg, et dont l'organisation et le fonctionnement seraient arrêtés par le Conseil et approuvés par le *Board of Education*.

L'*Education Committee* aurait compétence pour tout enseignement autre que l'enseignement primaire, et remplacerait les *Technical Instruction Committees* émanés des Conseils de Comté et de Bourg pour administrer l'enseignement technique conformément au *Technical Instruction Act* de 1889.

Le Conseil de Comté ou de Bourg conserverait les attributions financières. Les crédits qu'il mettrait à la disposition de l'*Education Committee* proviendraient des sources suivantes : 1^o le *whiskey money* ; 2^o une taxe locale non supérieure à 2 *pence* par livre ; 3^o les emprunts.

L'*Education Committee* pourrait autoriser les *School Boards* de son ressort à continuer à administrer sous son contrôle celles de leurs écoles dont le fonctionnement était illégal aux termes du *jugement Cockerton*.

Le Bill souleva tant de controverses que M. Balfour en annonça le retrait dès le 27 juin. Mais il promit qu'en tant qu'il créait une autorité publique locale permanente pour

l'enseignement secondaire, le projet n'était pas abandonné et qu'un nouveau Bill serait présenté au début de la session de 1902 (1).

*
* *

Cependant il était de toute nécessité de régler, au moins provisoirement, la situation créée par le *jugement Cockerton*. Ce fut l'objet d'une loi très courte promulguée le 9 août 1901 (*l'Education Act 1901*), généralement désignée sous le nom de *Cockerton Act*. Elle déclara légales les dépenses faites jusqu'à ce jour par les *School Boards* pour l'enseignement primaire supérieur et, pour l'avenir, décida que les Conseils de Comté et de Bourg et, avec l'approbation du *Board of Education*, les autres autorités locales compétentes pour l'enseignement technique, pourraient autoriser les *School Boards* à continuer pendant une année l'œuvre déclarée illégale par le *jugement Cockerton*. Sauf une seule exception, les Conseils de Comté et de Bourg usèrent de la faculté que leur donnait la loi. En 1902, *l'Education Act 1901 (Renewal) Act* prolongea d'un an le délai accordé aux *School Boards*. Cette loi est la dernière qui se soit occupée d'enseignement avant la nouvelle loi organique de la même année.

(1) *The Parliamentary History of the Education Act 1902*, pp. 13-14.

CHAPITRE IV

L'Act de 1902

SECTION I

La question scolaire à la veille du Bill de 1902

L'examen de la législation scolaire en Angleterre au cours du XIX^e siècle permet de se rendre compte combien sont vrais les termes indiqués au début de cette étude, et qu'il est intéressant de rappeler ici, par lesquels sir Joshua Filch définissait les traits caractéristiques de cette législation :

« L'organisation de l'enseignement public n'est le résultat d'aucune théorie ou d'aucun plan préconçu d'hommes d'État ou de philosophes. Elle est issue d'une longue série d'expériences, de compromis, de traditions, de succès, d'échecs, et de controverses religieuses. Elle est la résultante de beaucoup de forces diverses, d'évolution lente et de lent progrès, plutôt que d'un dessein déterminé et d'aspirations nationales bien définies (1). »

La loi de 1870 avait donné à la question scolaire une solution suffisante à l'époque. A côté des écoles volonta-

(1) « Education » dans l'*Encyclopædia Britannica*, 1902.

res subventionnées par l'État et reconnues par lui comme écoles publiques, elle avait créé des *Board Schools*, administrées par des conseils élus au suffrage direct, et joignant aux subventions de l'État le produit de taxes locales. Mais cette loi en laissant aux écoles volontaires leur autonomie propre et leur indépendance confessionnelle, et en continuant à faire appel aux souscriptions privées pour subvenir à leur entretien, avait le caractère d'un compromis et d'un *modus vivendi* qu'on ne pouvait considérer comme définitif. Néanmoins, en 1902, le régime de 1870 subsistait tel quel dans ses grandes lignes, sans autres modifications que celles que les besoins sans cesse croissants de l'instruction populaire avaient rendues inévitables : ces réformes partielles avaient eu pour principal résultat d'augmenter la contribution de l'État aux dépenses de l'enseignement, en raison du plus grand nombre d'élèves appelés à fréquenter les écoles et du coût plus élevé de l'instruction.

Dès avant 1902, certains signes révélaient que le régime de l'*Act* de 1870 avait vieilli, ne suffisait plus à satisfaire aux nouvelles exigences de l'enseignement, n'était plus en harmonie avec les conditions actuelles de la vie nationale. Les dernières lois votées avaient le caractère de mesures sinon transitoires du moins destinées à répondre à des nécessités de fait reconnues comme pressantes et susceptibles de s'aggraver. C'était la consolidation d'un édifice vieilli, en attendant le moment où il faudrait le reconstruire de fond en comble.

Plusieurs tentatives, les Bills de 1896, 1900, 1901,

avaient échoué. Mais le Ministère Balfour était décidé à proposer au Parlement une réforme d'ensemble. Il avait annoncé son intention au moment du retrait du Bill de 1901. Le message royal en janvier 1902 donnait la place d'honneur, parmi les mesures destinées à être examinées pendant la session parlementaire, à des « propositions tendant à la coordination et à l'amélioration de l'enseignement primaire et secondaire ». Le Bill, qui devint l'*Act* de 1902, fut déposé par M. Balfour le 24 mars suivant.

Quelle était, à la veille de l'élaboration du nouveau projet de loi, la situation de l'enseignement public en Angleterre ? quelles étaient les lacunes qu'il était nécessaire de combler, les défauts auxquels il fallait porter remède ? quelles circonstances de fait nouvelles rendaient cette nécessité plus pressante ? et de quelle manière l'opinion publique et les avis des techniciens concevaient-ils la réforme ? Plusieurs de ces questions ont été touchées en passant au cours de l'examen de la législation antérieure. Mais il ne peut être inutile d'essayer de préciser les circonstances qui ont précédé la réforme de 1902 et les idées qui en ont préparé l'adoption.

*
* *

Deux questions bien distinctes se posaient en 1902 : d'une part, de quelle façon convenait-il de résoudre le problème résultant du dualisme des écoles, les unes, les *Board Schools*, dues à l'initiative publique ; les autres, les écoles volontaires, créées par l'initiative privée et, d'au-

tre part, quelle autorité publique fallait-il charger de l'administration locale de l'enseignement primaire et secondaire ?

Il paraît préférable d'examiner d'abord cette dernière question, purement administrative, moins complexe que la première et, quoique très controversée, discutée avec moins de passion.

Il est d'abord un point sur lequel l'accord est presque unanime : c'est qu'il fallait unifier l'administration scolaire locale. Les diverses écoles publiques dépendaient, en effet, d'au moins quatre autorités locales différentes : 1° les *School Boards* élus directement par les contribuables et munis d'un droit de taxation illimité ; 2° les *School Attendance Committees*, créés en 1876 dans les districts dépourvus de *School Boards* pour assurer l'application des lois sur l'obligation scolaire ; ils sont nommés, dans les paroisses, par les conseils chargés de l'administration de l'assistance publique, et dans les bourgs par les Conseils de Bourg ; ajoutés aux *School Boards*, les *School Attendance Committees* couvrent tout le territoire de l'Angleterre et du pays de Galles ; 3° les autorités chargées en 1889 de l'enseignement technique, c'est-à-dire les Conseils de Comté ou de Bourg ou de district urbain ; leur pouvoir de taxation est limité au taux d'un *penny* par livre ; ils délèguent généralement leurs attributions administratives à un *Technical Education Committee* qui comprend, à côté des membres désignés par cooptation, des membres pris en dehors du Conseil qui les nomme ; 4° les Associations privées chargées en 1897 de répartir l'*Aid grant* entre les écoles

volontaires ; il y en avait 75 en 1901, dont 46 anglicanes.

L'inconvénient résultant de la multiplicité des autorités locales compétentes en matière d'enseignement était aggravé par l'existence entre elles d'une rivalité très vive, due à la diversité de leur mode de recrutement, à leurs attributions souvent mal définies, à une jalousie ou à un excès de zèle qui poussait chacune d'elles à empiéter sur le terrain de l'autorité voisine. Cette rivalité et les conflits d'attributions qui en sont la conséquence se sont particulièrement manifestés entre les *School Boards* et les Conseils de Comté et de Bourg, depuis que ceux-ci sont chargés de l'enseignement technique et scientifique, et que ceux-là ont commencé à donner dans leurs écoles primaires supérieures un véritable enseignement secondaire scientifique. « Si l'on considère les autorités et les écoles au point de vue local, écrivait en 1901 M. Brereton (1), le fouillis est inextricable. Ces établissements d'instruction sont, ou bien isolés les uns des autres, ou bien placés sous la juridiction d'autorités qui sont souvent à couteaux tirés. Les *School Boards* font une guerre sans trêve aux écoles volontaires, et tentent de prendre pied, définitivement, dans le domaine de l'enseignement secondaire. Les écoles secondaires se chamaillent avec les écoles techniques, et les Comités qui sont à la tête de ces dernières travaillent à évincer les *School Boards* de l'œu-

(1) *A national system of education, Fortnightly Review*, mars 1901. Cité par M. Guillaume, *Revue Pédagogique* du 15 août 1901, p. 185. M. Cloudeley Brereton était vice-président du jury des récompenses pour la section de l'enseignement à l'Exposition de 1900.

vre de l'enseignement primaire supérieur, soit dans les écoles du jour, soit dans les écoles du soir. Quant aux écoles privées (1), aucun effort n'est fait pour encourager celles qui sont efficaces, ni pour supprimer celles qui sont insuffisantes. En Angleterre, au point de vue de l'enseignement et pour ce qui est de l'unité et de l'organisation, nous sommes à peu près de pair avec l'Heptarchie. Dans beaucoup d'endroits il y a friction, empiètement, conflit d'attributions ; mais dans un bien plus grand nombre d'autres, il y a une lamentable insuffisance des moyens d'instruction, de l'instruction réduite au minimum le plus strict. Dans ce tohu-bohu d'autorités toujours en querelle et d'autorités rivales, peu de gens ont le temps de s'élever au-dessus du vacarme des luttes de partis et de sectes, pour considérer l'enseignement au point de vue national ; peu savent voir clairement qu'un des principaux devoirs de l'Etat est de fournir aux futurs citoyens différents types d'instruction conformes aux diverses conditions auxquelles ils seront appelés dans la vie ; — en même temps, l'idéal démocratique de l'enseignement, « une échelle qui conduirait du ruisseau à l'Université », souffre du manque de coopération entre les autorités et du manque de coordination entre les écoles... »

Aggravée par le manque de direction de la part de l'autorité centrale, cette concurrence stérile entre les pouvoirs

(1) Il s'agit des *private schools* non subventionnées par les pouvoirs publics et qui sont généralement, conformément à leur définition légale, des institutions créées dans un but lucratif.

publics locaux a pour conséquence une déperdition d'activité, et argument plus sensible pour le contribuable et pour l'homme d'Etat, un gaspillage et un mauvais emploi des sommes importantes consacrées à l'enseignement.

Si l'organisation administrative de l'enseignement primaire était reconnue défectueuse, celle de l'enseignement secondaire était pour ainsi dire inexistante : elle se bornait à la procédure lente et restreinte de revision des statuts de quelques écoles dotées par la *Charity Commission*, et au contrôle spécial et limité des Conseils de Comté sur l'enseignement technique et scientifique qu'ils subventionnaient ; il n'y avait pas de direction d'ensemble, pas d'inspection généralisée, mais une dispersion stérile d'efforts en l'absence de toute réglementation commune.

Pour remédier à cet état de choses, l'opinion publique était prête à accepter une solution qui depuis longtemps déjà était réclamée dans le monde parlementaire ou en dehors du Parlement : confier à une autorité publique locale, existante ou à créer, des attributions plus ou moins étendues en matière d'enseignement secondaire, et par là même renforcer l'action du pouvoir central. D'autre part, en vue d'éviter les inconvénients résultant de la multiplicité des autorités locales, et d'obtenir la coordination et l'unité de l'enseignement, charger cette même autorité locale de l'administration de l'enseignement primaire. Les avis différaient sur le choix de l'autorité locale qui concentrerait ces attributions, mais on était unanime pour réclamer une « autorité unique ».

Les bienfaits de l'autorité unique ont été maintes fois signalés avant d'être abondamment célébrés au cours de la discussion du Bill de 1902 par les défenseurs du projet. M. Brereton fut un ardent promoteur de cette idée : « Une autorité unique, chargée du contrôle de toutes les formes d'instruction dans chaque circonscription, écrivait-il en 1901 (1), permettra de constater et de supprimer immédiatement les doubles emplois et de remédier aux insuffisances de l'enseignement dans cette circonscription. De plus, elle pourra tenir compte des besoins particuliers de chaque localité. Les écoles existantes sont plus que suffisantes pour occuper son activité : ce qu'il faut, c'est régler et définir plus soigneusement la fonction de chaque type d'école, de façon que le public puisse en comprendre l'utilité aussi facilement qu'il la comprend en France ou en Suisse... »

Si l'on était d'accord sur la question d'une autorité unique, les avis différaient sur le point de savoir à quel organisme il convenait de confier le soin d'administrer l'enseignement primaire et secondaire. Les solutions proposées pouvaient en définitive se ramener à trois : soit créer un corps nouveau, soit étendre les attributions des *School Boards*, soit, en supprimant ceux-ci, étendre les attributions des Conseils de Comté et de Bourg.

La proposition de création d'un organisme nouveau qui

(1) Cloudesley Brereton, *The Education Crisis in England*, *National Education Association*, 1901.

serait investi des fonctions scolaires des *School Boards* supprimés et des Conseils de Comté et de Bourg, soulevait de nombreuses et sérieuses objections, qui en rendaient l'adoption très improbable. Elle paraissait avoir l'avantage de supprimer d'une manière absolue toutes les rivalités entre autorités existantes, et de permettre ainsi d'édifier sur de nouvelles bases une organisation harmonieuse et complète. Mais un pareil projet rencontrerait les résistances des organismes locaux existants, des membres du Parlement qui les représentent, et notamment des partisans de plus en plus nombreux de l'extension des libertés municipales, qui préconisent la concentration de toutes les formes du *self-government* de préférence à l'institution de corps spéciaux spécialement élus. Il serait à craindre d'autre part que l'autorité nouvelle héritât de cet esprit de querelle religieuse qui caractérise le régime des *School Boards* et qui a fait un si grand tort à la cause de l'instruction populaire,

Faut-il donc conserver les *School Boards*, en décidant qu'ils existeront dans chaque district du royaume et qu'ils seront chargés de l'enseignement secondaire en même temps que de l'enseignement primaire ? Cette thèse avait des partisans. Ceux-ci invoquaient l'esprit même de l'*Act* de 1870. Ils faisaient valoir en effet que le législateur de 1870 avait voulu faire du régime des *School Boards* la base de l'éducation anglaise, que les *Board schools* étaient destinées à remplacer peu à peu les écoles volontaires appelées à disparaître dans un avenir plus ou moins lointain. Cette

manière de voir était d'ailleurs contestée, et M. Balfour la qualifia d'erreur historique : à son avis, le Parlement, en créant les *Board schools*, n'avait eu d'autre objet que de combler les lacunes que les fondateurs d'écoles volontaires n'avaient pu remplir, et les *Board schools* n'avaient d'autre raison d'exister que l'impuissance du système volontaire à créer des écoles partout où elles étaient nécessaires. En outre les circonstances avaient mis obstacle à la généralisation des *Board schools* ; les écoles volontaires avaient fait preuve d'une vitalité à laquelle en 1870 on était loin de s'attendre : en 1901, un tiers de la population se trouvait en dehors des territoires soumis à la juridiction des *School Boards*, et plus de la moitié des enfants fréquentaient des écoles volontaires créées et maintenues pour combattre, pour des raisons religieuses et économiques, l'extension des *School Boards*.

Mais, après 1870, une nouvelle série d'autorités rivales se dressèrent en face des *School Boards* : ce sont les Conseils de Comté et de Bourg, qui, dès leur création, furent investis d'attributions scolaires. Ils ont l'avantage considérable que leurs circonscriptions s'étendent sur toute l'étendue du territoire. Pour cette raison, il est à croire que s'ils eussent existé en 1870, c'est à eux, et non à un corps spécialement créé à cet effet qu'on eût confié l'administration de l'instruction publique. En 1889, on les préféra aux *School Boards* pour leur confier le contrôle de l'instruction technique. Puis on s'habitua à les considérer comme les autorités compétentes en matière d'enseignement

secondaire en général ; en même temps que se manifestait cette tendance, les chances que pouvaient avoir les *School Boards* de se voir attribuer ce service, allaient diminuant.

La grande différence qui séparait les *School Boards* des Conseils de Comté ou de Bourg, et qui faisait préférer ceux-ci à ceux-là, c'est que les *School Boards* étaient des corps spécialement élus pour une fonction spéciale, des corps *ad hoc*, alors que les Conseils de Comté et de Bourg faisaient partie du système général du *self-government*. Les partisans des *School Boards* avaient beau célébrer les mérites de cette institution, toujours cette objection leur était victorieusement opposée : corps *ad hoc*. Les conservateurs notamment étaient ennemis déclarés des *School Boards*, qui leur paraissaient doués d'un esprit trop progressiste et opposé au caractère religieux de l'enseignement primaire. Ils ne manquaient pas de signaler les inconvénients très véritables qu'avait amenés la création inconsidérée de corps *ad hoc* toutes les fois qu'il avait paru nécessaire d'assurer l'organisation d'un service public dont le besoin s'était fait sentir. Il en résultait une multiplicité d'organismes spéciaux pour chacune des formes de l'activité publique, assistance, hygiène, état civil, etc. Ne valait-il pas mieux concentrer ces diverses attributions, les confier à l'autorité municipale ou à l'autorité du comté, qui pourraient charger des corps délégués par elle du détail de l'administration, tout en conservant la direction générale et le contrôle financier ?

En vain rappelait-on, pour plaider la cause des *School*

Boards, l'œuvre excellente que beaucoup d'entre eux, surtout dans les grandes villes, avaient accomplie, le zèle scolaire qu'ils avaient déployé et la largeur d'esprit dont ils avaient fait preuve en dotant leurs districts d'écoles élémentaires nombreuses et bien outillées, en créant de toutes pièces un enseignement primaire supérieur plus que suffisant pour répondre à tous les besoins. A ceux-là on reprochait de distribuer parfois trop généreusement, de gaspiller même, les deniers des contribuables. On signalait, d'autre part, la pauvreté de certains *School Boards* ruraux, ou la parcimonie de certains autres ; on citait quelques *School Boards*, dans le pays de Galles notamment, dont les membres avaient pris l'engagement envers leurs, électeurs de maintenir les taxes locales au taux le plus bas. L'élection spéciale des membres des *School Boards*, aggravée par le vote cumulatif, aboutissait souvent, soit à la nomination de personnes dévouées à l'enseignement, mais trop peu soucieuses de ménager les deniers publics, soit à la nomination de personnes inspirées par l'unique préoccupation d'empêcher, au détriment du bon fonctionnement du service scolaire, toute augmentation des taxes locales.

Nombreux étaient ceux qui demandaient que l'on confiât aux Conseils de Comté et aux Conseils de Bourg l'administration de l'enseignement secondaire et primaire. Il y avait beaucoup de raisons de les préférer. A la différence des *School Boards*, leurs circonscriptions couvrent tout le territoire du royaume, et sont assez étendues pour

assurer, chez leurs représentants, un certain degré de capacité et de largeur d'esprit. Chargés depuis 1889 de l'enseignement technique et de l'enseignement secondaire, ils ont acquis une expérience qu'ils pourront utilement exercer au profit de l'enseignement primaire. Ils pourront d'ailleurs s'assurer le concours des membres les plus éminents des *School Boards* si l'on supprime ceux-ci. Le principe du contrôle de l'administration scolaire par les contribuables sera sauvegardé, en même temps que les intérêts scolaires de chaque type d'écoles pourront être représentés au sein des comités scolaires auxquels ces conseils délégueraient une partie de leurs pouvoirs. D'ailleurs, ces autorités locales ont un caractère plus démocratique que les *School Boards*; ils sont élus suivant le mode électoral normal, et non pas au vote cumulatif. En fait, l'intérêt que prend le public dans l'élection des Conseils de Comté et de Bourg est beaucoup plus réel que celui auquel donne lieu l'élection des *School Boards*. Par exemple à Londres, les plus récentes élections pour le Conseil de Comté avaient intéressé environ 70 0/0 des électeurs inscrits, alors que 20 0/0 seulement d'entre eux avaient pris part au vote pour la désignation des membres du *School Board*.

L'opinion parlementaire était préparée à admettre cette extension des attributions des Conseils de Comté et de Bourg : recommandée par la *Cross Commission* en 1888, elle avait été inscrite dans le Bill de 1896 et, en ce qui

concerne l'enseignement secondaire, dans les Bills de 1900 et de 1901.



Si les Conseils de Comté et de Bourg étaient choisis comme autorités scolaires locales, ils remplaceraient les *School Boards* et seraient investis des attributions appartenant à ceux-ci. Mais une seconde question se posait à la veille de l'*Act* de 1902 : quels seraient les droits de l'autorité scolaire locale, quels seraient les droits de l'État, à l'égard des écoles volontaires ? le régime créé par la loi de 1870, comportant deux catégories d'écoles primaires publiques, *Board schools* et *voluntary schools*, serait-il maintenu ? Le problème était avant tout un problème financier ; il était compliqué par l'intervention de préoccupations politiques et religieuses, dont il est difficile de faire abstraction pour examiner dans quelle mesure l'intérêt de l'enseignement en lui-même et les droits légitimes de contrôle et de réglementation des pouvoirs publics doivent influencer sur la solution à adopter.

Les écoles volontaires, inspectées et subventionnées par l'État à titre d'écoles publiques à la condition de satisfaire à certaines conditions pédagogiques et de respecter la liberté de conscience des élèves en matière religieuse, n'avaient rien perdu de leurs privilèges d'établissements créés et entretenus par l'initiative privée ; les propriétaires avaient conservé tous leurs droits d'administration de

l'école, le pouvoir de nommer et de révoquer les maîtres à leur gré, le droit absolu de faire donner un enseignement religieux confessionnel à leur choix, à la seule condition de se soumettre à la *conscience clause*. Loin de diminuer, le nombre des écoles volontaires n'avait cessé de s'accroître depuis 1870 (8.281) jusqu'en 1891 (14 761), pour diminuer lentement ensuite : en 1901, on en comptait 14.319. Pendant la même période, le nombre des *Board schools* avait augmenté d'une manière continue : de 4.747 en 1891, à 5 797 en 1901. Le nombre des élèves fréquentant régulièrement les écoles volontaires avait passé de 1.152.389 (pour 1.693.059 élèves inscrits) en 1870, à 2.492.536 (pour plus de trois millions d'élèves inscrits) en 1901. Mais quoique le nombre des écoles volontaires fût, en 1901, très supérieur à celui des *Board schools* (la proportion était d'environ 5 à 2) celles-ci recevaient une population presque égale à celle de leurs rivales (2.239.375 élèves en fréquentation régulière) (1).

Ces chiffres suffisent à montrer le rôle considérable que les écoles volontaires jouaient à côté des *Board schools*, puisqu'elles donnaient l'instruction à plus de la moitié des enfants d'âge scolaire. Le « système volontaire » avait donc, depuis 1870, conservé et même renforcé ses positions, et il n'était pas prêt, en 1901, ainsi que l'auraient volontiers laissé supposer certains de ses adversaires, à

(1) Board of Education. *Statistics of Public Elementary Schools, 1902-1903*.

abandonner la place considérable qu'il avait conquise et dans laquelle il avait su se maintenir.

On ne pouvait donc songer à la suppression pure et simple des écoles volontaires et à leur remplacement par des écoles entièrement publiques, même par voie de rachat. M. Balfour, en introduisant le Bill de 1902, insistait sur le grand rôle que les écoles volontaires sont « inévitablement destinées à jouer dans notre système d'éducation nationale » ; « car, ajoutait-il, l'idée qu'elles puissent être balayées par un simple *Act* du Parlement ou par tout autre moyen est simplement absurde. Rien que la grandeur des forces auxquelles vous avez affaire rend la chose impossible ».

Cette manière de voir était justifiée par l'énormité de la dépense qui incombait à l'Etat du fait du rachat des écoles volontaires. M. Balfour évaluait la valeur des terrains et bâtiments des écoles volontaires à 25 millions de livres, soit 630 millions de francs. Cette évaluation peut être considérée comme se rapprochant plus de la vérité que celle de 15 millions de livres (378 millions de francs) (1) que donnait le Dr Clifford, pasteur non conformiste, adversaire du Bill de 1902, dont on peut dire, sans d'ailleurs suspecter sa bonne foi, qu'il était naturellement porté à estimer au minimum le sacrifice consenti par les propriétaires d'écoles volontaires dont le plus important était la Société Nationale anglicane. En revanche, celle-ci préten-

(1) A. Balfour. *Letter on the criticisms of an opponent of the Education Bill, 1902.*

dait avoir dépensé 40 millions de livres (plus d'un milliard de francs) pour les bâtiments et terrains de ses écoles. Au prix de rachat, il faut ajouter une dépense annuelle et supplémentaire pour l'entretien des écoles et des bâtiments, en remplacement des souscriptions privées, soit plus de 20 millions de francs.

Il n'était donc pas pratiquement possible de proposer le rachat pur et simple des écoles volontaires par l'État. Cette solution radicale étant écartée, il fallait conserver les écoles volontaires, mais en assurant aux pouvoirs publics le moyen d'en contrôler efficacement le fonctionnement, tant au point de vue de la qualité de l'enseignement que de l'emploi qui y était fait des subventions publiques. Cette nécessité de renforcer le contrôle public sur les écoles volontaires pesait d'un grand poids sur l'opinion. Les libéraux déploraient que le principe du *self-government* local eût été affaibli en Angleterre ; il fallait, disaient-ils, que chaque citoyen eût le sentiment qu'il participait activement à toutes les affaires locales ; il fallait lui inspirer de l'intérêt et de la sympathie pour l'école primaire, en le mettant à même d'exercer sur elle un contrôle, par l'intermédiaire de ses représentants élus : ne pouvait-il à bon droit trouver étrange que l'école volontaire, à laquelle il était souvent obligé, en l'absence de tout choix, d'envoyer ses enfants, et dont les dépenses étaient pour la plus grande part payées sur les deniers publics, fût abandonnée à une direction privée, sans aucune intervention des pouvoirs

publics, soit dans la nomination des administrateurs, soit dans celle des maîtres ?

« Nous sentons, dit M. Sadler (1), le besoin de coordination et de clarté dans notre système d'éducation nationale. Chaque année, la dépense d'entretien des écoles augmente avec la qualité de l'instruction donnée. Il devient nécessaire d'adopter les méthodes d'administration les plus économiques, et d'attribuer la responsabilité à une autorité locale unique représentant la communauté et subordonnée à une autorité centrale elle-même armée de pouvoirs importants. De là est venue l'aversion croissante pour la division ancienne entre l'autorité locale élue et les conseils d'administration qui représentent les souscripteurs des écoles confessionnelles ; de là cet appel énergique en faveur du contrôle public dans tous les degrés d'enseignement ; de là l'acceptation d'un *Board of Education* muni de pouvoirs plus étendus... ; de là aussi la force de ce courant d'opinion en faveur d'une plus grande uniformité de notre système scolaire... Le régime demandé comporte évidemment ses dangers. L'initiative privée est une force utile pour l'enseignement, la variété des écoles s'accommode à la variété des conditions sociales et des aspirations de chacun. La bureaucratie est gourmande, et les corps élus ne sont pas particulièrement aptes à apprécier la portée de certaines améliorations scolaires. Dans le

(1) Michaël E. Sadler, « The new Education Bill in England », *The Educational Review*, septembre 1906.

nouveau mouvement, beaucoup de bonnes volontés seront perdues. Des hommes seront dépossédés des pouvoirs dont ils ont en général, sinon toujours, usé avec désintéressement dans l'intérêt public. Mais un courant puissant nous emporte vers une ère nouvelle de la vie nationale. Il me semble sage de travailler sincèrement pour l'avenir avec les forces actuelles ; de ne pas dédaigner les nombreux avantages que ces modifications entraîneront ; et de ne pas douter que, dans le nouveau régime de l'enseignement, le besoin de variété et d'indépendance personnelle soit satisfait d'une manière aussi efficace qu'il l'est aujourd'hui. »

*
* *

Une transformation du régime des écoles volontaires qui assurerait aux pouvoirs publics une part légitime d'intervention et de contrôle tout en laissant aux organisations privées la propriété des écoles et l'exercice de certains droits, présenterait les caractères d'un compromis, d'un arrangement dont le Parlement aurait à établir les bases. La discussion d'ailleurs ne serait pas une discussion théorique sur l'importance plus ou moins grande du contrôle public sur les écoles volontaires, car cette question de principe est subordonnée à une question financière, sur laquelle il est nécessaire de donner quelques indications.

Ce n'est pas une simple question d'argent. La qualité de l'enseignement donné dans les écoles volontaires est en

jeu. Il était reconnu par tout le monde que les écoles volontaires dans les petits districts ruraux étaient incapables de se suffire à elles-mêmes et risquaient de disparaître si on ne leur assurait les moyens de vivre. D'une manière générale les écoles volontaires étaient pauvres, et se voyaient obligées à une politique d'économies préjudiciable à la qualité de l'instruction donnée. Leurs adversaires leur reprochaient parfois de méconnaître les véritables besoins de l'éducation et d'être trop souvent inspirées par le souci d'éviter tout accroissement de dépense qui ne serait pas justifié par un intérêt immédiat de prosélytisme. L'enseignement donné dans les écoles volontaires est généralement très inférieur à celui des *Board Schools* ; le personnel, mal rétribué, présente des garanties insuffisantes de capacité : en 1900, sur 17.512 maîtres n'ayant ni préparation ni titre de capacité, 14.115 enseignaient dans les écoles volontaires (1) ; les bâtiments, le matériel des écoles sont souvent défectueux et les dépenses de réparations sont réduites au minimum.

Depuis 1870 le nombre d'élèves des écoles volontaires a plus que doublé ; le coût de l'instruction, celui des constructions, a augmenté en même temps. En 1870 leurs ressources provenaient des souscriptions privées (29 0/0), de rétributions scolaires (33 0/0), et des subventions de l'État (38 0/0). De 1870 à 1901, les souscriptions privées ont

(1) *The Education Crisis* (Publication de la *National Education Association*, 1902.) D'après le Rapport du *Board of Education* de 1900.

passé de 10 millions et demi de francs à 21 millions environ ; l'Etat s'est substitué depuis 1891 aux parents pour payer la plus grande partie des rétributions scolaires, et n'a cessé d'accorder des subventions croissantes aux écoles volontaires. En 1901 il supportait près des quatre cinquièmes (environ 78 0/0) de la dépense totale de ces écoles. Et on était obligé de lui demander davantage. La situation de beaucoup d'écoles volontaires était en effet critique : il devenait pour elles de plus en plus difficile de soutenir la concurrence des *Board schools*. C'est surtout dans la comparaison de leur situation financière avec celle des *School Boards* que les partisans des écoles volontaires trouvaient des sujets de plainte. En 1901, les taxes locales avaient fourni aux *School Boards* la somme considérable de 157 millions de francs (1). Ajoutant à cette source de revenus les subventions de l'État, les *School Boards* pouvaient dépenser une moyenne de £ 3. 0 s. 2 d. (75 fr. 87) par élève en fréquentation régulière. Dans les écoles volontaires la dépense n'était que de £ 2. 6 s. 8 1/2 d. (58 fr. 90). L'écart est considérable, et si l'on pouvait dire que les *School Boards* dépensaient parfois trop libéralement l'argent des contribuables, en revanche les écoles volontaires étaient obligées d'observer la plus stricte économie, et de réduire au minimum les dépenses de personnel et d'entretien des bâtiments et du matériel. Il est vrai que les écoles volontaires sont surtout répandues dans les cam-

(1) £. 6.229.064 Graham Balfour, *op. cit.*, p. 291.

pagnes, où elles coûtent moins cher, alors que les *School Boards* s'adressent principalement à la population des grandes villes et des bourgs importants: le *School Board* de Londres dépensait £ 4. 0 s. 5 1/2 d. (101 fr. 45) par élève. Mais les petits *School Boards* qui existaient dans les districts ruraux souffraient de la même pauvreté que les écoles volontaires. Quoiqu'il en soit, il était évident que les écoles volontaires étaient astreintes à un effort financier qu'elles ne pourraient longtemps soutenir. Il fallait remédier à cette situation, mettre fin à cette « tension intolérable » (*intolerable strain*), par une mesure radicale, et non par un palliatif comme ceux qu'on avait jusque-là employés.

La réforme demandée par les uns, et acceptée à contre-cœur par les autres, était de donner aux organisations volontaires une part du produit des taxes locales pour l'entretien de leurs écoles. C'était en définitive reconnaître que toutes les dépenses des écoles volontaires seraient payées par l'argent public, et abandonner franchement la fiction d'un régime d'écoles dont les ressources avaient une origine mixte, en partie privée, en partie publique. Il fallait donc accroître en même temps, dans une large mesure, l'intervention des pouvoirs publics dans le fonctionnement des écoles, et donner aux autorités locales un certain contrôle sur l'emploi des fonds.

*
* *

Quel serait le mode, quelle serait la mesure de ce con-

trôle public, était une question à débattre. Si les pouvoirs publics s'engagent à supporter les frais d'entretien des écoles volontaires, celles-ci de leur côté mettent gratuitement à la disposition du public leurs bâtiments et leur matériel. Ce n'est donc pas un rachat, c'est un arrangement dont les termes sont à discuter entre les deux contractants. Or s'il est un privilège auquel les propriétaires d'écoles volontaires tiennent avant tout et qu'ils ne consentiraient jamais à abandonner, c'est celui de donner un enseignement religieux confessionnel à leur choix. Ils seraient disposés à accepter une intervention plus complète des pouvoirs publics, à condition que la liberté de donner l'enseignement confessionnel ne fût pas atteinte. Qu'ils soient anglicans, catholiques, dissidents, c'est pour eux une question primordiale, la raison d'être même de leurs écoles. Leur position était forte, en raison de l'ardeur de leurs convictions, et de l'extension de leur enseignement traditionnel et s'adressant à plus de la moitié des enfants du royaume. Enfin cette question religieuse était celle qui intéressait le plus directement l'opinion publique : il était à prévoir qu'au sein du Parlement elle aurait une répercussion considérable, car elle était intimement liée à une question politique.

On peut dire en effet, d'une manière générale, que les conservateurs étaient partisans de l'enseignement religieux dogmatique à l'école, et les libéraux partisans de l'enseignement religieux non confessionnel de la clause Cowper-Temple. Ce n'est pas ici le lieu de rechercher quelle est la

valeur de cette conception de l'enseignement d'une religion à l'école primaire, par opposition avec la conception française d'un enseignement et d'une morale exclusivement laïques d'où toute notion religieuse est consciemment bannie (1). Nous avons, en France, entièrement séparé l'école de l'Eglise, nous avons conçu une morale laïque se suffisant à elle-même, et nous avons remis aux parents le soin de faire donner, s'ils le désirent, à leurs enfants, l'enseignement religieux en dehors des locaux scolaires et en dehors des heures de classe. Dans une intention de libéralisme, nous avons accordé une facilité aux parents qui désirent faire donner à leurs enfants l'instruction religieuse, en décidant que l'école vaquerait un jour par semaine en dehors du dimanche. Sauf cette exception (2) l'Etat ignore systématiquement l'enseignement religieux (3).

Notre système est logique. Il respecte la liberté de cons-

(1) Il convient de remarquer cependant qu'en France les programmes des écoles primaires élémentaires publiques, annexés à l'Arrêté organique du 27 juillet 1882 (Voir *Bulletin administratif du Ministère de l'Instruction publique*, 1882, 3^e trimestre, p. 219 et s.) et encore en vigueur, mentionnent dans l'enseignement de la morale, l'idée de Dieu et les devoirs de l'homme envers Dieu. Il est probable qu'en fait cette doctrine théiste est enseignée dans nombre d'écoles. L'école française n'est donc pas, à proprement parler, une « école sans Dieu ».

(2) A noter encore la faculté pour un élève de s'absenter de l'école pendant la semaine qui précède la première communion. (Règlement scolaire modèle du 18 janvier 1887, art. 5.) Voir Gréard, *Législation de l'Instruction primaire en France*, t. V, p. 823.

(3) Voir au sujet de la laïcité de l'enseignement en France : L. Gobron, *Législation et Jurisprudence de l'Enseignement public et de l'Enseignement privé en France et en Algérie*, 3^e édit. (*Enseignement primaire*), Paris, 1906.

cience, et il est conforme à notre conception, dans une certaine mesure traditionnelle, de la neutralité de l'Etat en matière religieuse, et d'un enseignement public s'adressant à tous indistinctement. Dès 1792, Condorcet en indiquait les bases dans les termes suivants (1) : « La Constitution, en reconnaissant le droit qu'à chaque individu de choisir son culte, en établissant une entière égalité entre tous les habitants de la France, ne permet point d'admettre dans l'instruction publique un enseignement qui, en repoussant les enfants d'une partie des citoyens, détruirait l'égalité des avantages sociaux et donnerait à des dogmes particuliers un avantage contraire à la liberté des opinions. Il était donc nécessaire de séparer de la morale les principes de toute religion particulière et de n'admettre dans l'enseignement public l'enseignement d'aucun culte religieux »

« Chacun d'eux doit être enseigné dans ses temples par ses propres ministres. Les parents, quelle que soit leur opinion sur la nécessité de telle ou telle religion, pourront alors sans répugnance envoyer leurs enfants dans les établissements nationaux, et la puissance publique n'aura point usurpé sur les droits de la conscience, sous prétexte de l'éclairer et de la conduire. »

Edgar Quinet (2) indique d'une façon plus précise les

(1) Condorcet, cité par Edgar Quinet. *L'Enseignement du Peuple*, 6^e édition, p. 153.

(2) Edgar Quinet *Ibidem*.

avantages que lui paraît présenter l'enseignement laïque sur l'enseignement confessionnel :

« ...Cette solution, tirée de la séparation complète de l'enseignement laïque et de l'enseignement d'un dogme particulier, est la seule qui puisse concilier tout ensemble l'unité de la nationalité française et la liberté de conscience.

« En effet, dans tout autre système, il arrive l'une ou l'autre de ces deux choses : ou chaque religion, chaque dogme a son école ; ou les communions diverses sont réunies dans le même enseignement.

« Dans le premier cas, si chaque communion a une école particulière, les générations nouvelles, séparées par des croyances opposées, forment pour ainsi dire autant de nations qu'il y a de religions et de communions différentes. Au lieu de tendre à l'union, l'enseignement développe l'héritage des haines ou du moins des antipathies profondes qui divisent les Eglises. L'œuvre de l'unité nationale, consacrée par tout le reste de la législation, est ébranlée par la loi de l'enseignement.

« Dans le second cas, celui où toutes les croyances sont entre les mains du même maître, dans une école mixte, c'est la liberté des cultes qui est atteinte. Si le protestant est obligé d'apprendre le dogme sous l'influence prédominante du catholicisme, ou réciproquement, l'une des Eglises est sacrifiée ; en sorte que, dans le système de la loi, l'une ou l'autre de ces deux choses est renversée, ou le principe de l'union nationale, ou le principe de la liberté de croyance.

« Dans tous les cas, dès que vous admettez comme nécessaire l'intervention du dogme dans l'enseignement laïque, je dis que, quoi que vous fassiez, vous placez l'école, et par suite la société et l'Etat, sous la dépendance absolue de l'Eglise... »

Dans cette brève et lumineuse analyse, Edgar Quinet a indiqué et semble avoir prévu les difficultés dont les Anglais font encore actuellement l'expérience et que le législateur de 1902 avait à envisager : d'une part, le régime des écoles confessionnelles particulières à chaque dénomination n'avait fait que rendre plus apparentes la rivalité et les divisions des Eglises, et avait fait demander aux plus clairvoyants une réforme qui introduisit dans l'enseignement primaire cette unité qui y faisait défaut ; d'autre part, des plaintes s'élevaient de divers côtés, au nom de la liberté de croyance, contre le mode d'enseignement religieux, soit qu'il parût à certains trop tiède dans les *Board schools*, soit qu'il pût être qualifié de « sectaire » dans les écoles volontaires.

L'immense majorité du peuple anglais est absolument opposée à la conception d'un enseignement primaire exclusivement laïque. « Déclarer l'éducation indépendante de tout dogme religieux, c'est une doctrine essentiellement continentale (1). » On l'accuse d'entraîner l'augmentation de la criminalité enfantine, alors qu'en Angleterre

(1) Paroles de M. Riley, député conservateur. Citées par la *Revue Pédagogique*, janvier 1899.

la criminalité serait la plus faible dans les districts où les écoles confessionnelles sont le plus nombreuses (1). La nation anglaise veut que l'enfant reçoive l'enseignement religieux à l'école ; elle veut que le parent soit protégé contre sa propre indifférence ou sa négligence, et confie à l'instituteur le soin d'enseigner aux enfants les éléments de la religion. Dans ce pays l'esprit religieux est très vivace, ou tout au moins on attache une grande importance à la pratique extérieure d'une religion quelconque. La religion est considérée comme un élément de formation morale essentiel. Et l'éducation morale donnée à l'école serait inexistante, ou du moins incomplète, si elle ne s'appuyait pas sur une base religieuse.

Dans ces conditions, le système idéal serait que chaque enfant eût à sa disposition une école où seraient enseignés les dogmes de sa religion particulière. M. Balfour déclarait que ce système s'imposerait si on avait le pouvoir de reconstruire la société (2). Il est pratiquement impossible, en raison de la grande variété des opinions religieuses. Est également impossible le système, en vigueur en Ecosse, qui confierait à chaque autorité locale le soin de décider, au nom de la majorité, quel sera le mode de l'enseignement confessionnel donné dans chaque école : car il entraînerait la suppression de la clause Cowper-Temple ; or les dissidents,

(1) W. T. Marriott. *Results of secularism in France*. Publié sous les auspices de la *Primrose League*, Londres, 1896.

(2) A. Balfour. Discours à Manchester, 1^{er} octobre 1902.

trop peu nombreux ou trop disséminés, craignant la mainmise de l'Eglise Etablie sur un trop grand nombre d'écoles, défendent énergiquement l'enseignement religieux non dogmatique donné dans les *Board schools*.

D'ailleurs cet enseignement non dogmatique de la clause Cowper-Temple paraît satisfaire les aspirations religieuses de la majorité, ou du moins des gens d'opinion moyenne. Ceux-ci reconnaissent qu'il est seul possible dans les écoles complètement entretenues sur les fonds publics, car il ne donne la préférence à aucune Eglise particulière, et il constitue un minimum d'enseignement chrétien dont les parents peuvent se contenter à la rigueur (1); ils peuvent d'ailleurs compléter cet enseignement dans la famille, ou confier ce soin au prêtre en dehors des heures de classe.

L'enseignement de la clause Cowper-Temple est un enseignement chrétien; mais se bornant aux principes généraux de la religion et de la morale chrétienne, il ne doit s'inspirer des dogmes particuliers d'aucune Eglise, il doit embrasser l'enseignement de toutes les Eglises sans se rattacher à aucune. Théoriquement, il ne doit porter atteinte à aucune des convictions particulières de chaque confession. Quoiqu'en France il puisse paraître illogique de rapprocher ces deux mots, c'est un enseignement « religieux neu-

(1) « J'ai travaillé depuis trente ans dans et autour de la *Board school* en qualité d'élève, de moniteur, de maître-adjoint, de directeur et de membre de *School Board*, et je n'ai jamais vu le cas d'un parent qui élevât une objection contre l'enseignement biblique. » Déclaration du Dr Macnamara en mai 1902, rapportée par *The Educational Times*, juin 1902.

tre ». « En Angleterre, la division des croyances ne porte encore que sur des détails, mais l'accord continue d'exister sur une certaine conception de la moralité telle que la Réforme l'a fait pénétrer dans les esprits ; aussi peut-on y donner, du point de vue chrétien, un enseignement moral et social qui ne choque aucune grande conviction et n'empêche aucun progrès pratique. La religion même y est laïcisée en tant qu'elle est considérée comme indépendante de tout ce qui est proprement « confessionnel » ; la laïcité y est entendue en un sens positif, non pas comme une sorte de négation de toute idée religieuse » (1).

Si la clause Cower-Temple est maintenue dans les écoles entièrement entretenues sur les fonds publics, quel sera le caractère de l'enseignement religieux donné dans les écoles qui demandent une part de leurs ressources à l'initiative privée ? Si on leur permet de faire appel, en plus des subventions de l'État, au produit des taxes locales, ne devront-elles pas perdre en même temps le droit de donner un enseignement confessionnel ? ou ne sera-t-il pas juste, au contraire, de leur conserver ce privilège ? Il faut leur tenir compte, dans une certaine mesure, de l'apport qu'elles fournissent sous forme de terrains et de constructions et de matériel. Si certains parents le désirent, ne faut-il pas leur laisser la possibilité d'envoyer leurs enfants dans une école confessionnelle à leur choix ? Dans ce cas

(1) Alfred Fouillée, *La France au point de vue moral*, Paris, 1900. Livre IV, chap. II.

on pouvait se demander si les propriétaires des écoles volontaires conserveraient la haute main sur l'enseignement religieux, ou si l'État n'exercerait pas sur lui un contrôle, et dans quelle mesure son intervention se justifierait ?

C'étaient là des questions délicates, et ardemment discutées. Les Églises comprenaient qu'un de leurs plus importants privilèges était en jeu ; parmi elles l'Église anglicane se voyait la plus directement intéressée. Dans la discussion du Bill, c'est cette question religieuse qui, dans la pratique, prédominera ; elle mettra en mouvement l'opinion publique, enflammera la presse, soulèvera les passions politiques.

En effet, sur cette question religieuse, l'opinion conservatrice et l'opinion libérale se trouvaient opposées l'une à l'autre. Les conservateurs, comprenant les *churchmen* ou partisans de l'Eglise Etablie et les catholiques, défendaient l'enseignement religieux confessionnel. Les diverses nuances de libéraux, dont beaucoup étaient nonconformistes, demandaient l'enseignement neutre dans toutes les écoles.

En 1901 les deux partis avaient posé les bases de leurs programmes respectifs. Au mois de juillet, les représentants de l'Eglise Etablie, réunis en Conférence des deux « Convocations » de Canterbury et d'York, déclarèrent (1) que les écoles volontaires devaient être entretenues par les pou-

(1) *The Education Crisis*, déjà cité, p. 79 et suiv.

voirs publics, mais sans abandonner leur enseignement confessionnel et leur direction privée : tout au plus admettait-on que l'autorité publique ou locale pût nommer un sur trois des membres du conseil de direction de chaque école.

La réalisation de ce programme par la voie législative ne paraissait d'ailleurs pas invraisemblable, car la double défaite des libéraux aux élections de 1895 et de 1901 avait assuré à l'opinion anglicane une grande influence au sein du Parlement.

D'autre part, les vœux des libéraux avaient été formulés dans une Conférence organisée à Londres en juin 1901 par la *National Education Association* et présidée par Lord Spencer (1). Ils demandaient qu'on enlevât aux Eglises tout contrôle sur les écoles, qu'on les soumit au régime de la neutralité et à une juridiction locale unique. Les subventions votées dans l'intérêt de tous les cultes ne doivent pas être employées à propager les dogmes d'une seule confession. Or l'enseignement confessionnel, qui blesse les convictions personnelles de nombreux contribuables, est donné dans 14.000 écoles. Dans 8.000 paroisses, il n'y a qu'une école, gouvernée par le ministre de l'Eglise Etablie. Les libéraux demandaient en conséquence que toute école, qui voudrait recevoir une subvention de l'Etat ou une aide de l'autorité locale, fût soumise à la *conscience clause* et à la *Cowper-Temple clause*.

Ainsi se posait le problème, à la fois question adminis-

(1) *The Education Crisis*, déjà cité, p. 84 e suiv.

trative, financière, religieuse et politique, et en même temps, il ne faut pas l'oublier, question scolaire, dont le Cabinet Balfour avait entrepris de proposer une solution au Parlement. Le projet, annoncé par le message royal et attendu avec une grande curiosité, fut déposé sur le bureau de la Chambre des Communes le 24 mars 1902.

SECTION II

Les dispositions du Bill de 1902.

La discussion de l'*Education Bill* fut longue et laborieuse. La deuxième lecture eut lieu le 8 mai ; la discussion en Comité, c'est-à-dire la discussion des articles, à la Chambre des Communes, commencée le 2 juin, n'était pas terminée le 7 août. Elle fut reprise à la session d'automne le 16 octobre. Le Bill fut envoyé à la Chambre des Lords le 3 décembre, revint aux Communes le 15 décembre, et, revêtu de la sanction royale, devint *Act* le 18 décembre. La discussion à la Chambre des Communes avait pris 59 séances et n'avait été terminée que par l'application de la clôture par voie de « guillotine ». Contrairement à l'usage, et en raison de l'importance du Bill, il fut soutenu à la Chambre des Communes par le premier Ministre.

Le Bill (1) était relatif à la fois à l'enseignement secon-

(1) V. le texte du Bill, tel qu'il fut soumis à la Chambre des Communes, dans *The Parliamentary History of the Education Act, 1902*. Publication du *Liberal Publication Department*. Londres, 1903.

daire et à l'enseignement primaire. Il ne s'appliquait ni à l'Irlande, ni à l'Ecosse, qui devaient continuer à vivre sous l'empire de leurs lois particulières, ni à la ville de Londres ; pour celle-ci il devait être statué postérieurement par une loi spéciale. M. Balfour fit remarquer qu'il était préférable de régler ultérieurement l'organisation de l'enseignement à Londres ; cette ville a en effet un régime administratif propre ; elle est munie, en vertu de l'*Act* de 1870, d'un *School Board* élu d'après un mode particulier ; le Parlement pourra s'occuper de Londres en pleine connaissance de cause, après avoir discuté le Bill qui lui est soumis, et qui est suffisamment important pour la présente session. En outre, le Bill ne s'appliquait pas obligatoirement à la principauté de Galles, qui possède depuis 1889 une organisation publique pour l'enseignement secondaire ; mais la principauté pouvait demander que le Bill lui fût appliqué.

Réduit à ces proportions, le projet n'en constituait pas moins une mesure d'une importance considérable, car il tendait à modifier complètement, à renverser le régime scolaire sous lequel l'Angleterre vivait depuis 1870.

Voici, brièvement exposées, les dispositions principales du projet que M. Balfour soumit le 24 mars à la Chambre des Communes (1).

Le Bill institue une autorité publique scolaire locale pour l'enseignement primaire et secondaire. Il faut entendre par

(1) Hansard, *Parliamentary Debates*, 4^e série, vol. 105, p. 846-965.

« autorité scolaire locale » le corps investi, dans le ressort de sa circonscription, de l'organisation administrative et financière de l'enseignement.

Cette autorité scolaire est, à la fois pour l'enseignement primaire et secondaire (1), le Conseil de Comté (*County Council*) et le Conseil de tout Bourg formant Comté (*County-borough Council*). Mais cette règle n'est pas absolue ; elle subit deux sortes de restrictions ou de dérogations. D'une part, en effet, les *County Councils* et les *County borough Councils* ne deviendront les autorités locales en ce qui concerne l'enseignement primaire que s'ils décident de se prévaloir de la faculté que leur offre la loi : dans les circonscriptions où ils n'exerceraient pas à leur profit ce droit « d'option locale », le régime antérieur subsistera, avec les *School Boards* et la division entre *Board schools* et *Voluntary schools*. D'autre part, le Bill prévoit que d'autres organismes pourront être munis d'attributions scolaires :

1° En ce qui concerne l'enseignement primaire, pourront, s'ils le désirent, se constituer en autorités scolaires locales :
a) le Conseil de tout Bourg ne formant pas Comté (*Non-County borough Council*) qui comptera au moins 10.000 habitants ; *b*) le Conseil de tout district urbain (*Urban District Council*) de plus de 20.000 habitants.

(1) Ou plus exactement l'enseignement « élémentaire » et l'enseignement « supérieur » (*higher education*) ; celui-ci comprend, outre les écoles secondaires, les écoles techniques et les écoles du soir. D'après la définition du Bill, l'enseignement élémentaire ne comprend pas les écoles du soir et ne s'adresse qu'aux enfants âgés de moins de quinze ans.

Si l'un ou l'autre de ces Conseils ne demande pas à se charger de l'enseignement primaire, il peut soit y renoncer au profit du *County* ou du *County Borough* dans lequel il est englobé, soit laisser subsister le régime antérieur du *School Board* ;

2° En ce qui concerne l'enseignement secondaire, tout *Non-county borough* de plus de 10.000 habitants ou *Urban District* de plus de 20.000 habitants, peut, concurremment avec l'autorité scolaire compétente (*County* ou *County-borough*), imposer une taxe, dont le produit sera applicable à cet enseignement, et dont le taux ne sera pas supérieur à celui d'un *penny* par livre sterling (soit environ 0,40/0).

En outre, et d'une manière générale, pour l'enseignement primaire et secondaire, l'autorité locale compétente peut déléguer ses attributions de contrôle et de direction des écoles (mais non ses attributions financières), aux corps suivants : Conseil de comté, de bourg, de district ou de paroisse.

L'autorité locale, qui, en dehors de ses attributions scolaires, est investie d'attributions diverses et nombreuses de gouvernement local, et qui, en raison du grand nombre de ses membres et de l'étendue des circonscriptions, ne peut se réunir très fréquemment, serait incapable d'exercer d'une manière permanente le contrôle de l'administration scolaire. Aussi le Bill dispose-t-il que l'autorité locale, tout en conservant la haute direction administrative et financière, « agira par l'intermédiaire » d'un Comité,

dit *Education Committee*, dont les membres seront nommés par elle.

La constitution de l'*Education Committee* sera déterminée par un statut ou *scheme* élaboré par l'autorité locale et soumis à l'approbation du *Board of Education*. La majorité de ses membres sera prise dans le sein du Conseil de l'autorité locale ; d'autres membres pourront être pris au dehors, notamment sur la présentation des diverses organisations scolaires, parmi les personnes compétentes à raison de leur connaissance générale des questions d'enseignement, ou de leur connaissance spéciale des divers intérêts scolaires de la circonscription. Il pourra y avoir plusieurs *Education Committees* par circonscription scolaire, ou un seul *Education Committee* pour deux ou plusieurs circonscriptions.

En ce qui concerne l'enseignement primaire, la nouvelle autorité locale hérite des droits des anciens *School Boards* sur la direction et le contrôle des écoles fondées par les pouvoirs publics, désormais désignées sous le nom de *provided schools*. Elle est investie en outre — et il s'agit ici de la plus importante modification apportée à la législation antérieure — d'un droit de direction et de contrôle des anciennes écoles volontaires, dites *non-provided schools*, qui dorénavant auront droit de participer au produit des taxes locales et seront entièrement entretenues à l'aide des fonds publics, sauf en ce qui concerne l'entretien des bâtiments scolaires : cette charge incombera aux propriétaires privés des *non-provided schools* qui devront

tenir les bâtiments en état de « bonne réparation » et y apporter les modifications et améliorations que l'autorité locale pourra « raisonnablement » exiger.

Le droit de l'autorité locale vis-à-vis d'une *non-provided school* est ainsi défini :

1° Les administrateurs de l'école devront se conformer aux instructions de l'autorité locale en ce qui concerne l'enseignement séculier à donner dans l'école (l'enseignement séculier est opposé à l'enseignement religieux, que l'autorité locale n'a pas à connaître) ;

2° L'autorité locale inspectera l'école et en vérifiera les comptes ;

3° L'autorité locale donnera son agrément à la nomination des maîtres, mais ne pourra exercer son veto que pour des motifs d'ordre scolaire ;

4° L'autorité locale nommera un ou plusieurs administrateurs de l'école, mais dans ce dernier cas le nombre de ceux qu'elle nommera ne devra pas être supérieur à un tiers du nombre total des administrateurs.

En cas de conflit sur une de ces questions entre l'autorité locale et les représentants de l'école, un appel est ouvert auprès du *Board of Education*.

Ainsi qu'il résulte des dispositions précédentes, l'autorité locale n'a pas à intervenir dans l'enseignement religieux donné dans les *non-provided schools*. Les représentants de ces écoles conservent le droit d'en déterminer, à leur gré, le mode, à condition d'observer la *conscience clause*. La *Cowper-Temple clause* reste applicable aux *pro-*

vided schools comme elle l'était auparavant aux *Board schools*.

Pour les écoles secondaires, certaines dispositions concernant l'enseignement religieux sont nouvelles ; il est expressément prévu que les écoles subventionnées par l'autorité locale peuvent être confessionnelles. Elles sont soumises à la *conscience clause*, mais, contrairement à la règle posée pour les écoles primaires qui sont *provided schools*, la *Cowper-Temple clause* n'est pas applicable aux écoles secondaires même quand elles sont entièrement à la charge de l'autorité locale ; même dans ce cas on peut y donner un enseignement religieux dogmatique. De plus, il convient de remarquer que la *conscience clause* se borne à assurer aux élèves le droit de ne pas assister à l'enseignement religieux et aux pratiques religieuses ; mais les administrateurs de l'école peuvent refuser d'admettre un élève en raison de ses croyances religieuses, et ceci est particulièrement grave lorsqu'il s'agit d'écoles normales (*training colleges*), dont le plus grand nombre relèvent de l'Eglise Etablie ; en fait les jeunes gens non anglicans continueront, comme sous le régime de l'*Act* de 1870, à se voir souvent exclus de la carrière de l'enseignement, à moins qu'ils ne se résignent à abdiquer leurs croyances religieuses particulières.

Le Bill contient certaines dispositions relatives à la création de nouvelles écoles primaires publiques : ces dispositions ont en vue de garantir les droits d'écoles existantes contre la création inutile, ou trop visiblement proposée

dans un but de concurrence, de nouvelles écoles. Il est décidé que toute autorité locale, ou tout conseil d'administrateurs d'une école existante, ou dix contribuables, pourront en appeler au *Board of Education* pour voir décider que l'école dont la création est proposée est « non nécessaire ». Il est expressément prévu que la décision du *Board* devra s'inspirer des intérêts de l'enseignement séculier, des désirs des parents, et de l'économie des taxes. Mais aucune école susceptible de recevoir un effectif de trente élèves au moins ne sera réputée « non nécessaire ». Quoique ces dispositions aient un caractère général, il paraît très vraisemblable qu'en les proposant le Gouvernement avait surtout en vue de donner aux parents ou aux administrateurs de *non-provided schools* un moyen de mettre obstacle, dans une certaine mesure, à la création trop fréquente de *provided schools* où l'enseignement religieux est non confessionnel.

Les dispositions financières diffèrent suivant qu'il s'agit de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement primaire. L'autorité locale peut affecter à l'enseignement primaire les ressources suivantes :

1^o La taxe locale, dont le taux est illimité, et les emprunts garantis par la taxe ;

2^o L'*aid grant*, tel qu'il est déterminé par le *Voluntary schools Act* de 1897, et dont l'administration sera laissée à l'autorité locale.

En outre, les subventions parlementaires qui étaient

antérieurement allouées aux *Board* ou *Voluntary schools*, et qui seront réparties par le *Board of Education*.

D'autre part, l'autorité locale aura la faculté d'appliquer à l'enseignement secondaire :

1° Le *Whiskey-money* dont il dispose en vertu du *Local Taxation (Customs and Excise) Act* de 1890.

2° Le produit d'une taxe locale, jusqu'à concurrence du taux de 2 *pence* par livre ou, au-dessus, jusqu'à concurrence d'un taux qui sera fixé par le *Local Government Board*.

Ainsi qu'il a été déjà indiqué les Conseils de *non-county borough* ou d'*urban district* qui sont autorités locales pour l'enseignement secondaire, peuvent, en outre de la taxe levée dans le *county* ou le *county-borough*, lever une taxe limitée au taux d'un *penny* par livre.

3° Le produit des emprunts.

La loi devait entrer en vigueur, dans une circonscription quelconque, au plus tôt le 26 mars 1903, et au plus tard une année après cette date.

*
* *

Dès sa publication, le Bill fut très discuté. Dans son ensemble, il paraît au premier abord avoir été accueilli favorablement par la majorité de la grande presse quotidienne, de la presse pédagogique, des organisations scolaires ou administratives, et des hommes politiques (1). On

(1) *The Educational Times*, *The Journal of Education*, etc., avril et mai 1902.

approuve le Gouvernement d'avoir élaboré un projet « compréhensif » s'occupant à la fois de l'enseignement primaire et secondaire. C'est « le meilleur Bill qu'on puisse espérer avec le Gouvernement actuel ». Il « crée une autorité locale pour l'enseignement secondaire, et lui consacre des ressources, et rend possible la création d'une autorité locale pour l'enseignement primaire ». Il « contient dans toutes ses dispositions le germe du contrôle populaire ». Des groupements scolaires, aussi importants que la *National Union of Teachers*, ou administratifs, tels que l'Association des Conseils de Comté, approuvent le projet dans ses lignes générales. Mais les réserves et les critiques ne tardent pas à se manifester. On signale les défauts du Bill. Au point de vue scolaire, on reproche à la partie de la réforme relative à l'enseignement secondaire d'être trop timide. M. Acland, M. Bryce expriment le regret que l'organisation de cet enseignement soit simplement offerte à titre facultatif, sans aucune obligation, et qu'on y consacre des ressources trop faibles. On se plaint qu'aucune réelle coordination entre les deux ordres d'enseignement n'ait été établie.

Dès qu'elles s'inspirent d'une préoccupation politique, ces critiques sont vives et répétées. Elles s'adressent particulièrement à la partie primaire du Bill : libéraux et non-conformistes ne peuvent admettre sans protestations que les écoles volontaires restent confessionnelles du moment que leurs dépenses seront entièrement payées sur les fonds publics ; ils trouvent insuffisante la représentation,

imitée au maximum à un tiers, des membres de l'autorité locale dans les conseils d'administrateurs des écoles confessionnelles. On prévoit que la partie primaire soulèvera au Parlement de vives discussions, et on craint que si elle échoue elle n'entraîne la chute de la partie secondaire, qui est traitée « substantiellement ».

Pour montrer avec quelle vivacité l'opposition soulevée par le Bill parmi les libéraux allait se manifester, l'appréciation qu'en donnait Lord Rosebery (discours du 10 juin au meeting du *London Progressive Council*) (1) est caractéristique : « Le Bill fera davantage pour faire échec au développement de l'instruction à un moment où elle a le plus besoin d'être encouragée et stimulée, qu'aucune autre mesure que je puis concevoir comme possible. » Le Président du Conseil qui devait succéder à M. Balfour, Sir Henry Campbell-Bannermann, écrivait à la même date (2) :

« ...Le Bill tend à écraser la saine et démocratique institution des *School Boards*, et encourage l'inefficace mais privilégié *Education Committee*; il favorise les écoles sectaires placées sous le contrôle du clergé, et lève des taxes en méconnaissant les droits des contribuables; ne fait rien pour soutenir ou développer l'enseignement secondaire; ne pourvoit pas à la préparation des maîtres et laisse la carrière pour ainsi dire fermée à ceux qui n'appartiennent pas à la confession anglicane; en somme,

(1) Cité dans *The Educational Times*, juillet 1902.

(2) *Ibidem*.

il met obstacle à l'établissement d'un système vraiment national... »

Avant d'examiner quelques-unes des questions principales qui ont prêté à discussion, il faut signaler un point sur lequel à peu près toutes les opinions ont été unanimes à blâmer le Bill. C'est la question de l'« option locale » en matière d'enseignement primaire, contenue dans la clause 5, en vertu de laquelle l'autorité scolaire locale n'est pas tenue de se charger de l'administration de l'enseignement primaire dans sa circonscription, mais a simplement la faculté de s'en charger. Si elle ne se prévaut pas de ce droit d'option, l'organisation ancienne de l'enseignement primaire subsistera, avec les *School Boards* et la distinction entre *Board schools* et *Voluntary schools*. Cette disposition fut universellement blâmée, et le Gouvernement fut invité à abandonner cette « politique pusillanime », cette « conclusion boiteuse et impotente » de l'option locale. Des députés ministériels écoutés, Sir Richard Jebb, Sir William Anson, Sir Joshua Fitch, déclarèrent que cette disposition était la tache du Bill. C'était aller à l'encontre de l'unification demandée. Il était à craindre que dans les districts ruraux l'autorité locale ne voulût pas se charger de l'enseignement primaire, en vue d'éviter une augmentation des taxes locales. On laissait les Conseils de Comté ou de Bourg maîtres de décider si les *School Boards* disparaîtraient ou non, sans que ceux-ci fussent consultés. La désapprobation de l'option locale était si générale qu'on soupçonnait le Gouvernement d'avoir

simplement voulu, en proposant cette demi-mesure timide, sonder l'opinion publique, et d'être tout disposé à l'abandonner, de façon à créer une seule catégorie d'autorités locales en remplacement des *School Boards* disparus.

Un autre point sur lequel portaient les discussions était la constitution de l'autorité scolaire locale. On lui reprochait de couvrir, dans certains cas, une circonscription trop étendue (M. Bryce, M. Sadler). On faisait remarquer que le projet divisait la responsabilité entre le Conseil qui détermine la taxe locale, et l'*Education Committee* qui la dépense. Les contribuables ne sont directement représentés ni dans ces *Committees*, ni dans les conseils d'administrateurs des écoles. On regrettait que les femmes, qui pouvaient être membres des *School Boards*, fussent désormais exclues de l'administration scolaire locale, car elles ne peuvent être élues membres des Conseils de Comté ou de Bourg, et le Bill ne prévoit pas qu'elles puissent être appelées dans les *Education Committees*. La participation donnée aux municipalités à l'administration scolaire est généralement approuvée, même par des libéraux comme Rosebery et Acland. Seuls les nonconformistes se plaignent que les autorités locales ne soient pas des corps *ad hoc*, spécialement élus et à attributions spécialisées ; ils font valoir à cet effet que les autorités locales du Bill ne sont ni directement représentatives ni directement responsables envers les contribuables. Ils signalent en même temps que le projet n'assure aucune réelle coordination entre l'enseignement secondaire et primaire, et expriment la

crainte que les Conseils compétents, déjà surchargés de responsabilités, ne soient pas qualifiés pour stimuler les progrès de l'enseignement primaire. Beaucoup d'esprits éclairés trouvent fâcheux que le pouvoir de taxation des Conseils de Comté et de Bourg, soit limité par l'intervention d'un Département dont les attributions ne sont pas scolaires, le *Local Government Board*.

La principale objection qu'on ait faite à l'autorité locale du Bill, c'est qu'elle ne réalisait pas l'« autorité unique ». C'est au contraire, dans une même circonscription, une multiplicité d'autorités dont le ressort est plus ou moins étendu, et qui sont compétentes, tantôt pour l'un ou l'autre ordre d'enseignement, tantôt pour les deux à la fois. De là manque de coordination entre les deux ordres d'enseignement. M. Sadler indique que dans un comté il y aura souvent trois séries d'autorités : d'abord le *County Council* ; puis les *County-borough Councils*, compétents pour l'enseignement primaire et secondaire ; ensuite les *Non-county borough* et *Urban district Councils*, compétents pour l'enseignement primaire. M. Acland (discours du 14 mai à Bristol), estime que dans un comté il y aura fréquemment une ou plusieurs autorités pour l'enseignement secondaire, dix ou quinze pour l'enseignement primaire, et, en outre, des autorités subordonnées concurrentes pour l'enseignement secondaire. Cela à supposer que le droit d'option disparaisse du Bill ; mais si l'option est maintenue, ce serait un état « kaléidoscopique » des diverses autorités, tel qu'il serait impossible à décrire. Une revue

pédagogique, *The Educational Times* (mai 1902) énumère de la façon suivante les différents corps qui pourraient se partager l'administration directe des écoles dans un même district : « *School-Board*, *Technical Education Committee*, autorité locale prévue par la clause 7 (c'est-à-dire les conseils d'administrateurs des écoles soit *provided*, soit *non-provided*), plusieurs séries d'administrateurs d'écoles volontaires, un *School of Art Council* et des Comités institués d'une manière privée pour les classes de science et d'art, une *grammar school* dotée sous une direction distincte, en concurrence avec une *Higher grade Board school* (école d'enseignement primaire supérieur), et quelquefois une école technique en concurrence avec les deux ». Est-ce là l'unification demandée ? Il faudrait beaucoup de bonne volonté pour obtenir dans la pratique une unité relative. En ce qui concerne les autorités locales instituées par le Bill, elles ont elles-mêmes, il est vrai, le moyen de remédier à leur trop grand nombre, car deux ou plusieurs d'entre elles peuvent se réunir pour constituer un *Education Committee* commun. Faut-il ajouter, pour compléter la série des autorités compétentes en matière scolaire, l'évêque, dont en fait la surveillance s'exerce sur l'enseignement religieux des *non-provided schools* et sur le choix des maîtres dans ces écoles, sans oublier le contrôle supérieur appartenant au *Board of Education* ?

Si on aborde la difficile et épineuse question du régime auquel le Bill a soumis les anciennes écoles volontaires, devenues *non-provided schools*, à côté des anciennes

Board schools devenues *provided schools*, il est difficile, dans le heurt et le tumulte des passions politiques, de découvrir une opinion tout à fait impartiale. Ainsi que le disait M. Chamberlain à Birmingham (14 mai), « ce n'est pas notre faute, c'est notre infortune que dans ce pays nous ne puissions effleurer la question scolaire sans soulever la question confessionnelle, sans exciter de la part d'une secte la crainte que quelque autre secte ne recueille un avantage indu ou injuste. » Selon les uns, le Bill est un « compromis éminemment équitable ». Selon les autres, c'est une « mesure réactionnaire », c'est, « non un compromis mais une concession absolue aux demandes cléricales ; non un Bill sur l'enseignement, mais un Bill en faveur des écoles volontaires (*a Voluntary schools Relief Bill*) » (M. Bryce).

Voici en quels termes M. Balfour exposait et défendait son projet (lettre du 18 août 1902 à M. H. W. Forster) (1) :

« Il se trouve actuellement, en ce qui concerne les écoles volontaires, que l'instruction à la fois séculière et religieuse est donnée dans une large mesure par le clergé. Voilà de quelle façon on peut décrire l'état de choses qui existe et qui, si le Bill est mis en échec, continuera d'exister.

« Mais si le Bill est voté dans sa forme présente, un

(1) Cité dans *The Educational Times*, septembre 1902.

régime nouveau sera institué, sous lequel la totalité de l'instruction séculière passera, pour la première fois, sous le contrôle absolu d'un corps populairement élu ; l'administration d'une école par un seul homme (*one man management*) disparaîtra, et l'élément laïque formera la grande majorité dans les conseils d'administrateurs. »

En soulignant, comme un des effets du Bill, la disparition du *one man management*, M. Balfour fait allusion à un reproche très souvent fait, surtout par les dissidents, au système des écoles volontaires : c'est que, parmi les 11.731 écoles volontaires relevant de l'Eglise Etablie, la plus grande partie étaient soumises, sinon théoriquement, du moins en fait, à la direction d'un seul homme, le pasteur anglican. Au nom de la liberté de conscience, les non-anglicans se plaignaient vivement de cette domination cléricale à laquelle étaient assujetties un très grand nombre d'écoles de village. M. Balfour indiquait (1) que le Bill ferait disparaître ce grief, puisque le pasteur n'aurait plus désormais qu'une voix dans le conseil d'administrateurs de l'école composé d'au moins six membres dont deux délégués de l'autorité publique locale. Il reste à savoir, et ceci est une des critiques souvent adressées à cette disposition du Bill, si le pasteur anglican ne continuera pas à entraîner la majorité dans le conseil d'administrateurs, et si, dans ces conditions, il ne continuera pas souvent, en fait, à dominer les décisions de cette assemblée.

(1) Voir *The Educational Times*, septembre 1902.

Quoiqu'il en soit, le grief invoqué par les adversaires de la loi subsiste : l'autorité locale n'aura que deux délégués dans les conseils d'administrateurs des écoles confessionnelles, contre quatre délégués de la dénomination propriétaire. Alors que l'entretien de l'école est mis entièrement à la charge des contribuables, ceux-ci n'ont que deux représentants contre quatre représentants du clergé. C'est là le point faible du Bill (sir Henry Campbell Bannermann). Non seulement est-ce une atteinte à la liberté de conscience, mais aussi la violation du principe constitutionnel d'après lequel les contribuables ont le droit de contrôler, par l'intermédiaire de leurs représentants élus, l'emploi des fonds publics. Cette objection a été vigoureusement exprimée par plusieurs des adversaires les plus influents du Bill. « C'est une mesure qui viole les principes essentiels de la Constitution britannique, en mettant les écoles primaires à la charge des taxes locales et en privant les contribuables de tout contrôle effectif » (M. Bryce) (1). « Abandonner sans contrôle l'administration de fonds provenant d'une source publique à des corps non représentatifs et irresponsables, c'est une offense aux conditions fondamentales du progrès scolaire et du gouvernement démocratique » (M. Asquith) (2).

*
* *

(1) Cité dans *The Educational Times*, septembre 1902.

(2) *Ibidem*.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que le Bill Balfour ait été très favorablement accueilli par l'Église officielle et les défenseurs de l'enseignement donné dans les écoles anglicanes. On reconnaît que c'est « un compromis aussi favorable que l'Église officielle puisse espérer l'obtenir » ; « un compromis équitable qui fera disparaître la tension intolérable (*intolerable strain*) à laquelle l'Église était soumise au point de vue financier ». Sir Richard Jebb, un des orateurs du parti, appréciait et justifiait le Bill dans les termes suivants (discours à la réunion du *Central Council of Diocesan Conferences*, Westminster, juin 1902) (1) :

«... Il n'y a pas de doute que les écoles confessionnelles sont demandées par la population. Il y a actuellement 14.000 écoles volontaires, où sont instruits 3 millions d'enfants, et ce qu'on désire c'est d'élever l'enseignement primaire à un niveau satisfaisant, et de l'y maintenir. Les bâtiments qui, sous le nouveau régime, seront construits ou seront transférés aux autorités locales, représentent une valeur en capital de non moins de 26 millions de livres (655 millions de francs environ), ce qui est une contribution sérieuse aux charges de l'enseignement. L'autorité locale indiquera, sous réserve de l'approbation du *Board of Education*, quelles modifications devront être apportées aux programmes. Les intérêts scolaires des contribuables seront largement sauvegardés par le droit qu'aura l'autorité locale de refuser son approbation aux décisions des

(1) Cité dans *The Educational Times*, juillet 1902.

administrateurs et d'opposer son veto, pour raisons tirées de l'insuffisance professionnelle, à la nomination des maîtres. La désignation du tiers des administrateurs sera une protection amplement suffisante des droits légitimes de l'autorité locale. Il n'y aura plus d'écoles soumises à une direction privée. Dans chaque école les délégués de l'autorité locale représenteront l'élément de discussion publique et de critique... Je considère que d'après le Bill l'enseignement sera organisé sur une base stable et conforme aux besoins de la nation ».

Telle est la manière de voir des conservateurs et des *Churchmen* ou défenseurs de l'Église Établie. En revanche, l'opinion libérale et non conformiste ne ménage pas au Bill de vives critiques, dont quelques-unes ont été déjà signalées. Même les plus modérés reconnaissent que le dualisme entre les deux sortes d'écoles, neutres et confessionnelles, est maintenu ; que les noms seuls ont changé ; que les écoles confessionnelles reçoivent un avantage considérable au point de vue financier, sans contrôle public équivalent, en même temps que la liberté religieuse de nombre de pères de famille reste atteinte. Sir Joshua Fitch (1) écrivait : « L'objet principal du Bill est d'encourager la multiplication des écoles confessionnelles, de délivrer l'Église d'une lourde charge financière qu'on fait passer sur les épaules des contribuables, de renforcer le système confessionnel et de lui donner une nouvelle chance de perma-

(1) Cité dans *The Journal of Education*, mai 1902.

nence. » Lord Rosebery (discours précité du 10 juin 1902) (1) exprimait les mêmes appréhensions : « Le Bill soumet l'éducation populaire à un régime permanent d'administration confessionnelle et de corporations fermées qui met fin aux espérances les plus chères des nonconformistes et des défenseurs de l'instruction. Le Bill néglige pratiquement la difficulté religieuse... Financièrement, ce n'est pas une question de faible importance... Si nous devons maintenir dans toute l'Angleterre le niveau de l'enseignement des *Board schools*, il faudra demander aux taxes locales dans les comtés une somme supplémentaire de £ 1.661.385 (41.900.000 francs) ; dans les bourgs constitués en comtés (*county boroughs*), sans compter Londres, £ 722.871 (18.231.000 francs) ; au total £ 2.384.536 (plus de 60 millions de francs)... Le Bill confie presque entièrement la gestion de ces sommes considérables à un corps dans lequel la proportion de représentants des contribuables sera insignifiante. C'est une innovation dangereuse. Elle porte atteinte aux bases mêmes de la Constitution de notre pays. Je ne crois pas qu'une Chambre des Communes, à moins que les Communes d'Angleterre ne méconnaissent gravement les traditions du passé, puisse vouloir adopter une proposition de cette nature. »

M. John Morley envisage principalement la question religieuse (discours à Édimbourg, le 7 juin 1902) (2) :

« ... Ce Bill ne peut qu'aggraver les divisions confes-

1. Cité dans *The Educational Times*, juillet 1902,

2. *Ibidem*.

sionnelles. Il disperse et fractionne l'effort scolaire. Il abandonne de larges ressources annuelles provenant des taxes locales à des écoles qui sont en fait sous une direction privée et sectaire. Il porte préjudice aux écoles vraiment nationales, alors qu'au contraire il favorise la multiplication des écoles dans lesquelles l'éducation encourage cet esprit de division sociale qui, en Angleterre, est une des conséquences de la reconnaissance — détestable en tous pays — d'une Eglise officielle par l'Etat. Et finalement, le Bill n'est pas un règlement durable de la question, comme le règlement de 1870. Il donnera une force et une impulsion nouvelles au système confessionnel. »

Ce sont là les principaux arguments invoqués par les leaders nonconformistes, qui représentent l'opinion extrême, et qui ne cesseront de soutenir contre le Bill une opposition énergique et opiniâtre. Ils protestent avec indignation contre l'obligation dont ils sont menacés de payer des taxes nationales et locales (*taxes and rates*) pour des écoles dont l'enseignement répugne à leur conscience, et contre la perspective de la multiplication des écoles sectaires. La lutte sur le terrain religieux va, disent-ils, être introduite dans les élections des corps municipaux et dans les travaux de ces assemblées. Les écoles normales restent confessionnelles, malgré que leur entretien soit à peu près exclusivement une charge publique, et les maîtres, quoique payés par la collectivité, restent soumis à des *tests* religieux. L'esprit d'opposition contre le Bill était si vif parmi les nonconformistes que plusieurs de

leurs *leaders* les plus influents déclaraient qu'ils seraient réduits, si le Bill devenait loi, à refuser de payer les taxes locales destinées à subventionner les écoles confessionnelles.

L'agitation provoquée par le Bill ne faisait que commencer. Il était à prévoir qu'elle aurait dans le pays et dans le Parlement, où cependant les libéraux ne forment qu'une minorité, une répercussion assez profonde. Il est impossible que le Gouvernement ne s'en soit pas rendu compte. Il était unanimement reconnu qu'une réforme s'imposait ; ainsi que le disait M. Asquith, « l'éducation nationale était le plus grand et le plus urgent des besoins nationaux de l'Angleterre » (1). Une proposition de réforme aussi importante et aussi nécessaire n'aurait elle pas dû réunir les suffrages des gens modérés de tous les partis ? n'aurait-il pas été possible de concevoir une solution plus conforme dans l'ensemble au sentiment de la masse de la population ? Les partisans du Bill répondaient que l'agitation provoquée contre le projet était plus factice que réelle, que les libéraux étaient incapables de se mettre d'accord pour établir des contre-propositions positives. Leur opposition est surtout négative et destructive. Cependant, au cours de la discussion parlementaire, les amendements proposés ne firent pas défaut. Le Gouvernement fit quelques concessions, acquiesça à certains amendements ; d'autres furent adoptés malgré lui. Les dispositions

(1) Cité dans *The Educational Times*, septembre 1902.

du Bill se trouvèrent finalement modifiées sur plusieurs points dans un sens plus libéral.

SECTION III

La discussion parlementaire du Bill de 1902 et les amendements

Les opinions, dont nous avons rapporté ou indiqué quelques-unes, eurent loisir de se manifester en dehors du Parlement dans l'intervalle qui sépara la première de la seconde lecture du Bill. En première lecture, le 24 mars, le Bill avait eu 150 voix de majorité (173 contre 23) (1) ; c'est une simple prise en considération, un vote de pure forme.

La seconde lecture, ou discussion générale, eut lieu du 5 au 8 mai (2) : la Chambre des Communes entendit à cette occasion des discours de ses orateurs les plus écoutés et les plus compétents en matière d'enseignement : M. Bryce, sir John Gorst, sir William Harcourt, M. Lloyd-George, sir Henry Campbell-Bannermann et M. Balfour. Le vote qui clôtura la discussion générale fut acquis par 402 voix pour l'adoption du Bill, contre 165, soit à la majorité considérable de 237 voix.

L'épreuve décisive pour le Bill devait être la discussion des articles devant la Chambre constituée en Comité (3) ;

1. Hansard. *Parliamentary Debates*, 4^e série, vol. 105, p. 963.

2. *Ibid.* vol. 107, pp. 638 et suiv.

3. Les différentes phases de la discussion et les modifications apportées à chaque article du Bill sont très nettement indiquées dans *The Parliamentary History of the Education Act 1902*, publication du *Liberal Publication Depart-*

ce stage commença le 2 juin, se prolongea jusqu'à la fin de la session le 7 août, et se termina pendant la session d'automne du 16 octobre au 20 novembre (1). La discussion, on le voit, fut extraordinairement longue : des amendements innombrables furent déposés ; l'opposition fut tenace, et M. Balfour n'en vint à bout qu'en ayant fréquemment recours au procédé de la clôture.

Après la deuxième lecture, de nombreuses réunions furent organisées par les partisans, et surtout les adversaires du Bill ; de nombreux discours furent prononcés, notamment par M. Acland (Bristol, 14 mai), M. Chamberlain (16 mai) qui indiqua que le Gouvernement ne refuserait pas de faire certaines concessions sur des points secondaires, Lord Rosebery (Londres, 24 mai), M. Morley (Edimbourg, 7 juin), Lord Rosebery et sir H. Campbell-Bannermann (Londres, 10 juin), sir Richard Jebb (Londres, juin). C'est ainsi que fut soulevé cet intérêt passionné — d'autres disent cette agitation — qui se dessina dans le pays à l'occasion de la discussion de l'*Education Bill*, et qui se manifesta d'une manière particulièrement vive dans l'intervalle des sessions parlementaires, en septembre et octobre.

*
* *

ment, Londres, 1903. Nous avons puisé nos renseignements sur la discussion du Bill de 1902 dans cet ouvrage, dans les chroniques parlementaires des différentes revues pédagogiques anglaises, et, notamment pour les principaux discours prononcés dans le Parlement ou en dehors du Parlement, dans les grands organes de la presse quotidienne, et dans le *Recueil des Débats Parlementaires* de Hansard.

1. Hansard, *Parl. Deb.* vol. 108, pp. 1130 et suiv.

Il n'est pas possible de décrire d'une manière complète les différentes phases de la discussion en Comité. Tout au moins faut-il indiquer l'allure générale de la discussion, les principaux amendements qui modifièrent le texte du Bill et les déclarations qui en éclairèrent l'esprit.

Le Bill, tel qu'il fut soumis au Parlement, comprenait 20 articles ou *clauses*, divisés en quatre parties et suivis de quatre cédules (*schedules*). La première partie (1 article) instituait la nouvelle autorité scolaire locale. La deuxième partie (3 articles, de 2 à 4) traitait de l'enseignement secondaire ; la troisième partie (7 articles, de 5 à 11), de l'enseignement primaire. La quatrième partie (9 articles, de 12 à 20) contenait des dispositions générales : *Education Committees*, questions financières, etc. Les cédules sont relatives à des questions secondaires et à des questions d'application de la loi qui trouveraient place en France dans un Règlement d'administration publique, et à l'énumération des textes modifiés ou abrogés par la nouvelle législation. L'*Act* définitif est sensiblement plus étendu (27 articles au lieu de 20), par suite de l'adoption de dispositions additionnelles qui s'ajoutèrent principalement à la troisième partie (enseignement primaire).

La première partie, qui, en instituant la nouvelle autorité locale, contenait le principe de la réforme administrative du Bill, fut adoptée sans modifications. Il y eut toutefois une vive opposition. On se plaignit notamment de ne pas obtenir une autorité unique, mais au contraire une assez grande multiplicité d'autorités tantôt compétentes pour les

deux ordres d'enseignement, comme le Comté et le Bourg de Comté, tantôt compétentes pour l'enseignement primaire seul, comme les *Non-county Boroughs* de plus de 10.000 habitants, et les *Urban Districts* de plus de 20.000 habitants. On évaluait à 1183 le nombre des autorités publiques locales investies d'attributions scolaires d'après les clauses 1 et 3 du Bill : 62 Comtés, 67 Bourgs de Comté, 140 Bourgs municipaux de plus de 10.000 habitants, 61 Districts Urbains de plus de 20.000, et 853 autres Bourgs municipaux et Districts Urbains de population moindre. M. Balfour se contenta de plaider que la réforme proposée serait un progrès sur le régime en vigueur. Et, pour répondre aux appréhensions que ces autorités locales ne fussent portées à abdiquer tous leurs droits au profit des *Education Committees* délégués par elles, M. Balfour fut amené à déclarer que l'intention du Gouvernement était d'assurer la haute direction de l'enseignement dans chaque circonscription à l'autorité locale elle-même, et non à l'*Education Committee*, et qu'au besoin le texte de l'article relatif aux *Education Committees* serait modifié en vue de ne laisser subsister aucun doute à cet égard.

*
* * *

La clause 2, formant avec les clauses 3 et 4 la deuxième partie, traite des attributions administratives et financières de l'autorité locale, *County* ou *County-borough*, en matière d'enseignement secondaire. Le terme exact est : enseignement « supérieur » (*higher education*) ou enseignement

« autre qu'élémentaire ». On reprochait au Bill de ne pas indiquer le contenu positif de cet enseignement. M. Mundella (1) le définit : « L'enseignement dit « autre qu'élémentaire » qui se trouvera sous le contrôle de la nouvelle autorité locale, se compose de deux catégories bien distinctes : la première comprend l'enseignement, à la fois primaire et secondaire, des « classes moyennes » donné dans des écoles et collèges divers, privés et publics (2), qui n'ont pas jusqu'à présent été soumis au contrôle d'une autorité publique. La seconde catégorie comprend l'instruction supérieure ou complémentaire donnée aux élèves des écoles primaires publiques, au moyen d'écoles et de classes du soir, d'écoles primaires supérieures (*higher grade schools*), de classes de sciences et d'arts, d'écoles techniques municipales, d'écoles normales d'élèves-maîtres et d'instituteurs (*pupil-teachers centres and training colleges for teachers*). »

L'enseignement dit « supérieur » embrasse donc, avec l'enseignement secondaire et technique, ce que nous entendons par enseignement primaire supérieur. A cet ensemble, le terme d'enseignement secondaire, pris dans un sens très large, est assez souvent appliqué en Angleterre. La définition donnée par M. Mundella s'inspire d'ailleurs du Bill, qui donne dans sa clause 18 une définition très étroite de l'enseignement « élémentaire » : il en exclut

(1) Ancien Vice-Président du Comité du Conseil pour l'Education. Cité par *The Educational Times*, juillet 1902.

(2) Ce mot, s'appliquant aux grands collèges dotés dits *public schools*, a ici un sens spécial. Cf. pp. 40, 64.

en effet tout enseignement donné dans les écoles du soir, et tout enseignement donné à des adolescents de plus de quinze ans. Le Bill fut modifié sur ce dernier point : la limite d'âge maximum fut reculée à seize ans, et l'autorité locale pouvait même, avec l'autorisation du *Board of Education*, la fixer à un âge plus avancé.

La clause 2 posait comme première règle la faculté pour l'autorité locale compétente de pourvoir à l'enseignement autre qu'élémentaire. M. Hobhouse proposa tout d'abord que ce fût non une faculté, mais une obligation (1). Il y avait là un intérêt sérieux pour l'avenir de cet enseignement ; on reconnaissait que la majorité des autorités locales se chargeraient spontanément de la charge dont elles étaient investies ; mais il y avait de nombreux districts, surtout ruraux, où l'utilité de l'enseignement secondaire pouvait être méconnue et où le souci de l'organiser serait primé par le désir de ne pas imposer de nouvelles taxes. Il pouvait être imprudent de compter sur la seule bonne volonté des autorités locales. Mais M. Balfour objecta à l'amendement Hobhouse l'inconvénient qu'il y aurait à attribuer au *Board of Education* le soin de déterminer l'étendue de l'obligation à laquelle serait soumise chaque autorité locale ; il en résulterait « un régime rigide et pétrifié appliqué à toutes les localités, uniforme dans son caractère et ne s'adaptant pas aux besoins locaux et aux finances locales ». Il proposa un compromis : « L'autorité locale sera tenue de considérer les besoins de son district et de

(1) Hansard, *Parl. Deb.*, vol. 109, p. 1441.

prendre telles mesures, après consultation avec l'*Education Department*, qui leur paraîtront désirables, en vue d'organiser ou de contribuer à organiser l'enseignement autre qu'élémentaire. » Le compromis fut accepté. La solution adoptée semble généralement satisfaisante : il suffira que le *Board of Education* donne à une autorité locale l'indication précise des lacunes à combler, pour que l'autorité locale ne puisse pas, en pratique, se soustraire à son devoir.

Une autre amendement accepté par M. Balfour précisa que l'enseignement autre qu'élémentaire comprend « la préparation des maîtres et la coordination générale de toutes les formes d'enseignement ». Cette dernière formule n'est guère explicite.

La clause 2 prévoyait ensuite que l'autorité locale pouvait consacrer à l'enseignement autre qu'élémentaire le *whiskey-money* dont elle dispose depuis 1890 ; ici encore la faculté fut remplacée par l'obligation de consacrer à cet usage au moins une partie de la ressource dont il s'agit.

D'autre part on décida que la limite d'un taux de 2 *pence* par livre fixé pour la taxe locale levée pour les besoins de l'enseignement secondaire ne s'appliquerait pas aux Bourgs de Comté, mais seulement aux Comtés. Pour ceux-ci la limite de la taxe pourrait être reculée par décision du Conseil de Comté approuvée par le *Local Government Board*, sans l'intervention compliquée de la procédure du *Provisional Order*.

La clause 3 dispose que les Conseils de *Non-county Bo-*

roughs et d'*Urban Districts* pourront, concurremment avec le Conseil de Comté, consacrer à l'enseignement secondaire telles sommes qu'ils jugeront convenable, et pourront lever à cet effet une taxe limitée au maximum d'un *penny* par livre. La seule modification apportée à cette disposition fut de la rendre applicable à tous les Bourgs et Districts Urbains sans exception, et non plus seulement à ceux qui, comptant respectivement plus de 10.000 ou 20.000 habitants, sont les autorités locales pour l'enseignement primaire. C'était ajouter plusieurs centaines d'autorités nouvelles à la liste déjà longue des autorités scolaires locales.

La clause 4 s'occupe de l'instruction religieuse dans les établissements secondaires. Dans sa forme primitive, elle se bornait à interdire à l'autorité locale toute immixtion dans l'instruction religieuse donnée dans ces établissements : l'autorité locale ne pouvait subordonner l'octroi de ses subventions à la condition que l'instruction religieuse fût ou ne fût pas donnée. D'autre part la *conscience clause* était déclarée applicable aux écoles secondaires : l'admission d'un élève ne doit pas être subordonnée à la condition de suivre ou de ne pas suivre les pratiques et l'instruction religieuses, et les heures consacrées à ces pratiques ou à cette instruction doivent être déterminées de façon à permettre à un élève de ne pas y prendre part. Cette dernière disposition ne subit pas de modifications. Mais d'importants changements furent apportés à la première disposition de la clause. Il y avait une catégorie

d'établissements dans lesquels la question religieuse présentait le plus grand intérêt, ce sont les écoles normales. Les nonconformistes se plaignaient que plus de 30 de ces écoles, qui étaient à la charge des pouvoirs publics pour les trois quarts de leurs dépenses, fussent sous la direction exclusive de l'Eglise anglicane, et fussent fermées aux non-anglicans qui ne seraient pas disposés à renoncer à leurs croyances religieuses personnelles. La clause 4, telle qu'elle était proposée, maintenait cet état de choses, se bornant à établir la protection assez illusoire de la *conscience clause*. En outre elle permettait que les nouvelles écoles normales qui seraient créées par une autorité locale fussent confessionnelles.

Un amendement de Sir W. Anson (1) proposa que dans les établissements secondaires, écoles normales ou autres, qui sont entièrement à la charge de l'autorité locale, l'enseignement religieux ne pût être dogmatique ; c'était l'extension à l'enseignement secondaire de la *Cowper-Temple clause* admise dans l'enseignement primaire pour les *provided schools*. Il en résultait que les écoles normales que l'autorité locale créerait à l'avenir devront être non confessionnelles. Cet amendement obtint une majorité de 290 voix et ne fut combattu que par 29 voix du parti clérical extrême.

D'autre part, un amendement que M. Balfour fit adopter disposa qu'aucun élève ne pourrait être exclu d'un éta-

1. Hansard. *Parl. Deb.*, vol. 110, p. 1103.

blissement qui est entièrement à charge d'une autorité locale, ou placé dans une situation inférieure dans cet établissement, à raison de ses croyances religieuses. M. Balfour ne consentit pas à étendre cette disposition aux établissements simplement subventionnés, dont le caractère confessionnel ne subit aucune atteinte.

M. Balfour annonça, au cours de la discussion, que l'étudiant suivant les cours d'une école normale, même confessionnelle, en qualité d'externe, et attaché à un *hostel*, ou internat situé à proximité, recevrait désormais les mêmes allocations que les boursiers internes dans les écoles normales « résidentielles ». C'était favoriser le développement des *hostels* et des écoles normales d'externes et écarter l'opposition que soulève souvent le privilège des écoles normales d'internes, presque toutes anglicanes.

*
■ *

Les clauses suivantes, de 5 à 11, forment la troisième partie du Bill et traitent de l'enseignement primaire. La clause 5, qui contenait la disposition si discutée et combattue de l'« option locale », fut purement et simplement supprimée, sur la proposition de M. Hobbouse (1). M. Balfour soutint la proposition, sans aller toutefois jusqu'à poser la question de confiance. La suppression de l'option réunit une majorité de 169 voix. Il résulte de ce vote que les

(1) Hansard. *Parl. Deb.*, vol. 110, p. 1233.

School Boards doivent définitivement disparaître, et que partout l'enseignement primaire rentrera dans les attributions des nouvelles autorités locales. Cette solution était prévue comme certaine depuis que M. Balfour avait annoncé, quelques jours auparavant, qu'une aide financière additionnelle importante serait accordée par l'Etat aux autorités locales pour alléger la charge qui allait peser sur elles en matière scolaire.

La clause 6 abolit les *School Boards* et *School Attendance Committees* et transfère leurs pouvoirs et leurs obligations aux nouvelles autorités locales en ce qui concerne les *provided schools*. Cet article, qui fut adopté sans modification importante, dispose que l'autorité locale aura le contrôle et la responsabilité de l'instruction séculière (par opposition avec l'instruction religieuse) donnée dans les *non-provided schools*.

La clause 7 demanda au Comité sept jours de discussion (1). Relative à l'administration ou *management* des écoles, *provided* ou non, elle contient le point le plus délicat du Bill : la question de la participation de l'autorité locale à la direction effective des écoles confessionnelles.

Tout d'abord, en ce qui concerne les *provided schools*, une innovation fut introduite : leur conseil d'administrateurs sera nommé par l'autorité locale, mais dans le cas où l'autorité scolaire locale est le Conseil de Comté, d'au-

(1) Hansard, *Parl. Deb.*, vol. III, pp. 791 et suiv. — Vol. 112, pp. 138 et suiv.

tres organismes interviendront dans la nomination ; ces organismes appelés par le texte *minor local authorities* sont soit le conseil de bourg, soit le conseil de district urbain, soit le conseil de paroisse ; ils nomment 2 des 6 administrateurs de l'école qui dessert leur circonscription. Un amendement prévoyant l'admission des femmes aux fonctions d'administrateurs des écoles fut retiré sur la promesse que fit M. Balfour que cette question serait réglée ultérieurement.

C'est surtout la question des administrateurs des *non-provided schools* qui souleva de vives discussions. C'est sur ce point que, dès son apparition, le Bill avait été surtout attaqué par les libéraux et les nonconformistes, en raison de l'insuffisance du contrôle public sur les écoles confessionnelles. Au Parlement les mêmes réclamations furent portées à la tribune, mais M. Balfour ne voulut pas céder. La seule concession qu'il consentit fut d'accorder à l'autorité locale deux représentants sur six administrateurs de chaque *non-provided school*, au lieu d'un sur trois. Voyant l'inutilité de ses amendements, l'opposition porta ses efforts sur le cas particulier des districts à école unique (*single school districts*). M. Dillon proposa que dans les districts qui sont pourvus d'une seule école et où cette école est *non-provided*, les administrateurs fussent nommés un tiers par les représentants de l'école, un tiers par l'autorité publique de la localité (*minor local authority*), un tiers par les parents des élèves. Au cours de la discussion, M. Balfour indiqua que les écoles intéressées par cet

amendement étaient au nombre de 6.152 (non compris 1.426 districts dans lesquels la seule école est une *Board school*) ; sur ce nombre 5.600, soit 91 0/0, sont anglicanes. L'amendement ne fut repoussé qu'à 41 voix de majorité, un certain nombre de députés unionistes s'étant abstenus ou ayant même voté pour.

Une disposition additionnelle qui fut votée plus tard (18 novembre), décide que les deux représentants de l'autorité locale dans les conseils d'administrateurs des *non-provided schools* sont nommés : 1^o lorsque l'autorité scolaire locale est un *Borough Council* ou *Urban District Council*, tous deux par cette autorité ; 2^o lorsque l'autorité scolaire locale est le *County Council*, l'un par le *County Council*, l'autre par l'autorité publique de la localité (*Minor Local Authority*).

Il fut décidé que plusieurs écoles pourraient être groupées sous un seul conseil d'administrateurs ; et que le nombre des administrateurs d'une école pourrait éventuellement être augmenté en conservant la même proportion pour chaque catégorie d'administrateurs.

Les débats, interrompus le 8 août par les vacances parlementaires, ne reprirent au Parlement que le 16 octobre. Mais dans l'intervalle, la discussion continua en dehors du Parlement. Les adversaires du Bill, fondant sur la lenteur des débats parlementaires, sur certains symptômes de désapprobation du projet dans le pays, sur les résultats de quelques élections partielles favorables à la cause libérale, l'espoir de faire échouer le Bill ou de voir le Gouverne-

ment l'abandonner, ne négligèrent aucun effort pour soulever l'opinion publique. A la veille de l'ouverture de la session, sir William Harcourt (8 octobre), M. Asquith (9 octobre), M. Birrell, M. Bryce (15 octobre, réunion de la *National Liberal Association* à Londres), s'élevèrent contre le Bill. Par contre, M. Chamberlain (conférence des libéraux unionistes à Birmingham, 9 octobre), et M. Balfour (Manchester, 14 et 15 octobre) firent d'importantes déclarations, qui mirent fin à la rumeur que le Bill serait abandonné et firent voir que le Gouvernement était énergiquement disposé à en mener la discussion à bonne fin. Ils montrèrent que l'opposition dirigée contre le Bill s'inspirait, bien plus, que de la préoccupation de l'intérêt général, de considérations politiques ; il en était ainsi, par exemple, de l'argument employé par le Dr Clifford, à savoir que l'échec du Bill entraînerait la chute du Cabinet. Pour mettre l'opinion publique en garde contre de pareilles suggestions, ils répondaient que laisser tomber le Bill, c'était renoncer pendant de longues années à toute amélioration du système scolaire, car aucun Gouvernement libéral ne serait en mesure d'aborder actuellement la question de l'enseignement. L'agitation créée pendant les vacances eut l'effet, non prévu par ses auteurs, de réunir plus fortement la majorité ministérielle et d'assurer le vote rapide du projet de loi.

L'importante clause 8, relative aux droits et aux devoirs de l'autorité locale à l'égard des écoles, rouvrit les débats

en Comité à la Chambre des Communes (1). Elle demanda 12 jours de discussion.

La clause débute par une disposition générale : « L'autorité scolaire locale devra entretenir dans des conditions satisfaisantes toutes les écoles élémentaires publiques qui sont nécessaires dans sa circonscription. » M. Balfour accepta un amendement de M. Brown, précisant que le contrôle financier appartient exclusivement à l'autorité locale, sauf toutefois pour les dépenses spécialement réservées au contrôle des administrateurs.

Le reste de la clause traite des droits de l'autorité locale à l'égard des *non-provided schools* et des droits et des obligations de celles-ci, représentées par leurs administrateurs.

1° Les administrateurs devront se conformer aux instructions de l'autorité locale relatives à l'instruction séculière à donner dans l'école. Un amendement de M. Mac Arthur, accepté par M. Balfour, précisa que les administrateurs doivent se conformer aux instructions relatives au nombre des maîtres chargés de l'instruction séculière, à leur capacité professionnelle, à leur renvoi pour cause d'insuffisance professionnelle. Une sanction à ces obligations étant demandée, M. Balfour proposa une disposition additionnelle aux termes de laquelle l'autorité locale pourrait, sur le refus des administrateurs d'exécuter ses instructions, se substituer à elles et agir d'office.

(1) Hansard, *Parl. Deb.*, vol. 113, pp. 97 et suiv.

2° L'autorité locale aura droit d'inspection dans l'école. Une disposition donnant à l'autorité locale le droit de vérifier les comptes financiers de l'école fut supprimée comme inutile, puisque l'autorité locale est seule responsable financièrement et que sa gestion est soumise à la vérification légale des agents officiels.

3° Le consentement de l'autorité locale est exigé pour la nomination des maîtres, mais ce consentement ne peut être refusé que pour des motifs d'ordre scolaire. On demanda vainement que le droit de nomination appartînt à l'autorité locale, et non aux administrateurs : M. Balfour ne voulut pas abandonner ce privilège des administrateurs, privilège qui, en permettant aux administrateurs de s'assurer de l'opinion religieuse des maîtres qu'ils choisissaient, sauvegardait l'indépendance des *non-provided schools* au point de vue de l'enseignement religieux.

Le Gouvernement accepta un amendement qui exigeait le consentement de l'autorité locale non seulement à la nomination des maîtres, mais aussi à leur renvoi, à moins que ce renvoi ne fût motivé par des raisons tirées de l'enseignement religieux donné à l'école.

Un paragraphe additionnel fut proposé par M. Hobhouse et accepté par le Gouvernement, aux termes duquel « des maîtres adjoints et des moniteurs peuvent être nommés, s'il est jugé à propos, sans considération de leurs croyances religieuses » : cette disposition a pour objet de rendre

inopérantes toutes prescriptions contraires des statuts d'une école.

4° Les administrateurs tiendront, à leurs frais, le bâtiment scolaire en état de bonne réparation, et y feront les modifications et améliorations que l'autorité locale pourra raisonnablement exiger.

Sur la proposition de sir William Anson, on ajouta que les administrateurs mettront gratuitement le bâtiment scolaire, à l'exception du logement du maître, à la disposition de l'autorité locale, pour servir d'école élémentaire publique : il résulte de la restriction prévue que l'autorité locale devra payer un loyer pour le logement du personnel ; c'était un avantage nouveau accordé aux écoles confessionnelles.

Sur l'initiative du Dr Macnamara et sur la proposition de M. Balfour, on ajouta que l'autorité locale aurait, à défaut d'autres bâtiments de *provided schools*, la disposition des bâtiments des *non-provided schools* pour d'autres usages scolaires, pendant trois jours au plus par semaine.

5° Amendement Macnamara accepté par M. Balfour (alinéa nouveau) :

L'autorité locale et les administrateurs sont respectivement responsables de toute détérioration survenue pendant le temps qu'ils font usage des locaux et du mobilier scolaire en dehors des heures de classe.

6° En cas de conflit entre l'autorité locale et les administrateurs sur une des questions prévues au présent article,

le *Board of Education* décidera. Adopté sans modifications.

7^e Disposition additionnelle proposée par sir William Anson :

S'il y a plus de candidats que de postes pour un emploi de moniteur (*pupil-teacher*), la nomination sera faite par l'autorité locale.

8^e Disposition additionnelle proposée par le colonel Kenyon-Slaney, conservateur :

L'instruction religieuse donnée dans une *non-provided school* sera en conformité avec la teneur des statuts de l'école, s'ils existent, et sera sous le contrôle des administrateurs.

L'amendement fut adopté par 211 voix contre 41. C'est un échec pour le parti anglican, puisque l'instruction religieuse ne sera plus, comme elle l'était en fait, sous le contrôle du clergé, mais sous celui d'un conseil d'administrateurs laïques ou en grande majorité laïques. Ceux-ci seront disposés à s'affranchir de la tutelle de l'évêque. La clause Kenyon-Slaney fut soutenue par M. Balfour, qui déclara qu'il fallait écarter les dangers résultant des abus que le pasteur a parfois faits de son influence.

9^e Une disposition relative au paiement de l'*aid grant* aux autorités locales fut supprimée, la question des subventions parlementaires devant être traitée ultérieurement sur de nouvelles bases.

L'ensemble de la clause 8 fut voté à 95 voix de majorité.

Les clauses 9, 10 et 11 furent adoptées sans modifica-

tions notables. Elles traitent des écoles publiques nouvelles et des cas dans lesquels elles sont jugées nécessaires par le *Board of Education*, et de la procédure instituée en vue de lui permettre de vaincre la mauvaise volonté des autorités locales en défaut.

*
* *

Avec la clause 12 on passe à la quatrième partie (dispositions générales).

La clause 12 (1) est relative à la constitution et au fonctionnement des *Education Committees*.

Le premier texte était ainsi conçu (1^{er} alinéa) :

« L'autorité locale agira, sauf pour lever des taxes ou contracter des emprunts, par l'intermédiaire d'un ou plusieurs *Education Committees* constitués conformément à des statuts élaborés par l'autorité locale et approuvés par le *Board of Education*. »

Sir William Anson proposa de modifier complètement la rédaction de l'article. Le premier texte donnait, en apparence du moins, à l'*Education Committee*, des attributions importantes, distinctes de celles de l'autorité locale. Or il n'est pas douteux que dans le pays et dans le Parlement on désire que l'autorité scolaire soit une autorité populairement élue et directement responsable envers les contribuables. Le Gouvernement avait déjà indiqué que telle était réellement son intention. L'objet

(1) Hansard. *Parl. Deb.* vol. 114, pp. 131 et suiv.

de l'amendement était de dissiper, à l'aide d'un texte précis, toute ambiguïté à ce sujet, d'établir clairement que l'organisme compétent en matière scolaire est l'autorité locale elle-même, et non le *Committee* délégué par elle, et de définir les rapports qui existeront entre autorité locale et *Committee*. L'expression « l'autorité locale agira par l'intermédiaire d'un *Committee* » peut prêter à équivoque ; il faut indiquer que le droit de décision appartient à l'autorité locale, après avis du *Committee*. Mais en vue d'éviter des lenteurs, le Gouvernement propose de donner à l'autorité locale un droit étendu de déléguer ses attributions ; délégation d'ailleurs toujours révocable et soumise aux conditions que l'autorité locale déterminera. Cependant il faudra prévoir qu'en aucun cas celle-ci ne pourra déléguer l'exercice de ses attributions financières d'imposer des taxes ou de contracter des emprunts (discours de sir William Anson, le 5 novembre) (1).

Le nouveau texte est rédigé dans les termes suivants :

Chaque *Council* établira un ou plusieurs *Education Committees* constitués selon des statuts élaborés par le *Council* et approuvés par le *Board of Education*. Toutefois l'établissement d'un *Committee* sera facultatif pour un conseil compétent seulement pour l'enseignement secondaire.

Le *Council* prendra l'avis du *Committee* sur toutes questions autres que celles relatives à l'imposition de taxes ou à des emprunts. Il pourra déléguer au *Committee*, aux con-

(1) Hansard. *Parl. Deb.* vol. 114, p. 155.

ditions qu'il déterminera, les attributions autres que les attributions financières.

Les statuts des *Education Committees* doivent contenir certaines clauses :

1^o Nomination par le *Council* de la majorité des membres du *Committee* ; aux termes d'un amendement Anson, ces membres doivent être choisis par le *Council* dans son sein, sauf décision contraire ;

2^o Nomination par le *Council* de personnes compétentes en matière d'enseignement et présentées, s'il est jugé à propos, par d'autres organisations (sociétés scolaires, universités, etc.) (1) ;

3^o Admission des femmes (amendement Hobhouse) ;

4^o Mêmes incompatibilités de fonctions que pour l'électorat au *Council* ; toutefois il n'y aura pas incompatibilité pour les personnes employées dans une école ou un collège *provided* ou non (amendements sir J. Dorington et M. Lloyd-George).

5^o A titre transitoire, nomination, le cas échéant, de membres des *School-Boards* (amendement Plummer).

D'autres dispositions prévoient la faculté de constitution de *committees* distincts pour diverses divisions d'un Comté ou de *Committees* communs à plusieurs circonscriptions de Comtés, de Bourgs, ou de Districts Urbains.

Avant d'être approuvé par le *Board of Education*, tout

(1) Y compris (aux termes d'un amendement adopté par la Chambre des lords le 11 décembre) les associations d'écoles volontaires.

projet de statuts devra être rendu public, et pourra même faire l'objet d'une enquête publique.

Si un *Council* n'a pas établi, dans les douze mois de la promulgation de la loi, un projet de statuts, le *Board of Education* pourra l'établir d'office.

Dans le pays de Galles, les nouveaux *Committees* remplaceront les organismes (*County governing bodies*) créés par le *Welsh Intermediate Education Act* de 1889.

La clause 13 détermine les règles d'après lesquelles les dépenses de l'enseignement incombent à l'une ou l'autre des diverses autorités locales existant dans un Comté : Comté, Bourg, District Urbain, Paroisse. C'est à l'occasion du vote de cette clause, le 13 novembre, que le Gouvernement eut recours, pour la première fois, en vue de hâter la marche de la discussion, au procédé parlementaire de la « guillotine » ou « clôture par compartiments » (1) : la Chambre fixe par un vote le temps pendant lequel il est loisible de poursuivre le débat sur tel ou tel article, et le moment après lequel la Chambre doit, de toute façon, passer au vote. Cette « guillotine », quoique très peu employée, n'était pas une nouveauté : Gladstone y avait eu recours en 1894 à l'occasion du *Home Rule Bill*. Cette mesure suscita naturellement les vives protestations des députés de l'opposition ; ils se défendirent d'avoir fait de l'obstruction. M. Balfour ne les en accusa pas, mais fit ressortir que la longueur des discours soutenant des amendements innom-

(1) Hansard, *Parl Deb.* vol. 114, p. 607.

brables menaçait de prolonger encore la discussion en Comité qui durait depuis juin. Dès ce moment, la marche des débats s'accéléra.

La clause 14 traite de la procédure des emprunts.

La clause 15 permet aux autorités scolaires locales de déléguer à d'autres autorités publiques de Bourg, de District ou de Paroisse, qu'elles soient autorités scolaires ou non, le droit [de contrôler ou (1)] d'administrer des collèges ou écoles. D'autre part un *Non-County Borough* ou un *Urban District* peut, avec l'approbation du *Board of Education* abandonner au Comté ses attributions scolaires.

Les clauses 16, 17 et 19 contiennent des dispositions administratives d'ordre secondaire, la clause 18 des définitions dont les principales ont été précédemment indiquées. Une disposition spéciale prévoit que les femmes peuvent être administrateurs d'une école ou membres d'*Education Committees*.

La clause 20 indique que l'*Act* ne s'appliquera ni à l'Ecosse, ni à l'Irlande, ni à Londres, et entrera en vigueur à une date variable suivant les localités, fixée entre le 26 mars 1903 et le 26 septembre 1904 (1).

La discussion de toutes les clauses du Bill étant épuisée, on passa à l'examen des articles additionnels, au nombre de 8.

*
* *

Tout d'abord M. Balfour fit voter un article (devenu

(1) Mots supprimés ultérieurement (28 novembre 1902).

(2) Dates fixées ultérieurement (28 novembre).

article ou Section 10 de la loi) relatif à l'établissement d'une nouvelle subvention parlementaire en remplacement de l'*Aid grant*. Le Bill n'avait pas prévu d'augmentation des subventions ; mais dès le 23 juin (1) M. Balfour avait fait connaître à la Chambre des Communes ses propositions financières. Il avait annoncé que le Gouvernement, en vue d'alléger les charges pesant sur les autorités locales en matière d'enseignement, et notamment en vue de leur permettre de consacrer des ressources suffisantes à l'enseignement secondaire sans grever trop lourdement leur budget, était disposé à accorder des subventions complémentaires jusqu'à concurrence de £ 900.000 (22.698.000 fr.). L'*aid grant* institué par le *Voluntary Schools Act* et l'*Elementary Education Act* de 1897 et s'élevant à une somme de £ 860.000 (22.489.000 francs) sera supprimé et sera remplacé par un *grant* nouveau payé à chaque autorité locale et dont le total s'élèvera ainsi à £ 1.760.000 (44.887.000 francs). Cette subvention s'ajoute aux autres subventions existantes, à savoir l'*attendance grant* institué en 1870 et le *fee grant* créé en 1891.

Les propositions faites par M. Balfour le 17 novembre (2) sont encore plus larges : le Gouvernement s'était décidé à accorder un *grant* additionnel non de £ 900.000, mais de £ 1.300.000 (32.786.000 francs) ; ajouté aux £ 860.000 de l'*Aid grant* supprimé, cela faisait un total de £ 2.160.000,

(1) Hansard, *Parl. Deb.*, vol. 109, p. 1400.

(2) Hansard, *Parl. Deb.*, vol. 114, p. 1143.

soit près de 54 millions et demi de francs, qui seront répartis entre les diverses autorités locales pour les besoins de l'enseignement primaire, de la manière suivante :

1^o Une somme fixe minimum de 4 *shillings* par élève fréquentant régulièrement ;

2^o Une somme additionnelle variable destinée à soulager les circonscriptions pauvres ou lourdement chargées ; elle est accordée aux districts où une taxe locale d'un *penny* par livre ne produit pas une somme équivalant à 10 *shillings* par élève, et elle est en raison inverse de la valeur de la taxe locale ; elle doit être diminuée si la somme contribué par l'autorité locale n'est pas au moins égale au produit d'une taxe locale de 3 *pence* par livre.

Cet accroissement de la contribution de l'Etat fut bien accueilli. En le proposant, le Gouvernement avait fait disparaître un grief souvent exprimé contre le Bill, celui que les autorités locales, déjà surchargées de dépenses, seraient impuissantes à assurer le bon fonctionnement à la fois de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire ; ainsi dotées de nouvelles et importantes ressources pour l'enseignement primaire elles pourront désormais, plus à l'aise, consacrer à l'amélioration de l'enseignement secondaire des sommes plus importantes provenant des taxes locales, sans avoir à craindre d'écraser le contribuable sous le poids de ces taxes.

Après adoption de plusieurs articles additionnels d'importance secondaire, et des 4 cédules, le Bill ainsi modifié fut, le 20 novembre, par 212 voix contre 83, présenté à la

Chambre pour rapport. Ce stage du rapport est un nouvel examen des articles qui précède le vote définitif en troisième lecture.

La discussion sur rapport dura du 25 au 28 novembre (1). Le Bill n'y subit que quelques modifications de détail. Une nouvelle tentative qui fut faite d'augmenter la proportion des représentants de l'autorité locale dans les conseils d'administrateurs des *non-provided schools*, échoua à 82 voix de majorité, 260 voix refusèrent de supprimer la *Kerzon-Slaney clause* qui donnait aux administrateurs des *non-provided schools* le contrôle de l'instruction religieuse.

Le Bill, adopté en troisième lecture, fut transmis à la Chambre des Lords (2).



A la Chambre Haute, après les première et deuxième lectures (3), la discussion des articles en Comité commença le 9 décembre et fut terminée le 11 (4). La discussion sur rapport eut lieu le 13 et le Bill fut renvoyé à la Chambre des Communes le 15 décembre ; les amendements introduits par la Chambre Haute y furent discutés les 16 et 17 décembre, et le Bill fut adopté à cette dernière date par les deux Chambres.

La discussion à la Chambre des Lords, quoique courte,

(1) Hansard, *Parl. Deb.*, vol. 115, p. 388.

(2) Hansard, *Ibid.* p. 926.

(3) Hansard, *Parl. Deb.*, vol. 115, p. 1190, vol 119, p. 2.

(4) Hansard, *Parl. Deb.*, vol. 116, p. 352.

fut animée, et le Gouvernement dut faire preuve d'énergie pour résister à des amendements qui n'auraient pas été admis par la Chambre des Communes : au cas en effet où le Bill n'aurait pas été adopté avant la clôture de la session, tout aurait été à recommencer.

La Chambre des Lords introduisit dans le projet un certain nombre d'amendements qui sont surtout relatifs à la question de l'enseignement religieux. Nous signalerons les plus importantes de ces modifications.

En ce qui concerne les écoles secondaires, nous avons vu que la Chambre des Communes avait étendu la clause Cowper-Temple à celles qui étaient entièrement à la charge des autorités locales. Les Lords votèrent, sur la proposition de Lord Goschen, une dérogation à cette règle. L'amendement, que la Chambre des Communes adopta également, après que M. Bryce et M. Lloyd-George l'eurent fait légèrement modifier dans un sens moins restrictif, est le suivant :

« Exceptionnellement le Conseil (de Comté ou de Bourg) peut, à la demande des parents ou des élèves, et sous telles conditions et à telles heures qu'il déterminera, permettre qu'une instruction religieuse particulière soit donnée dans une école secondaire de ce genre ; cependant les frais de cette instruction ne seront pas à la charge du Conseil ; en accordant cette autorisation, aucune injuste préférence ne sera donnée à une dénomination religieuse déterminée ».

Donc, dans ces écoles secondaires *provided*, l'enseignement religieux est en principe non confessionnel, comme

il l'est dans les écoles primaires *provided* : mais l'autorité locale pourra autoriser une ou plusieurs sectes religieuses à y donner à leurs frais ou aux frais des parents l'enseignement confessionnel.

Il convient de signaler un amendement qui tendait à donner à l'autorité locale le droit de nommer 4, au lieu de 2, administrateurs des écoles primaires *non-provided*. Cet amendement, naturellement, échoua, et ne fut soutenu que par 27 voix : mais ce qui est à remarquer, c'est que son auteur est un évêque, l'évêque d'Hereford, d'ailleurs le seul qui se soit séparé de tous ses confrères dans un sens libéral.

Un amendement à la Section 7, soutenu par les évêques de Manchester et de Winchester et accepté avec modifications par le Gouvernement, et qui avait pour but de garantir le privilège appartenant aux *non-provided schools* de faire donner l'instruction religieuse, fut adopté par les Lords et admis par la Chambre des Communes : il prévoit que les instructions que l'autorité locale a le droit de donner aux administrateurs de *non-provided schools* en ce qui concerne l'instruction séculière, doivent laisser à ceux-ci de « raisonnables facilités » pour l'instruction religieuse pendant les heures de classe.

Plus important est un amendement à la même Section 7 (1) en ce qui concerne les dépenses de réparations des bâti-

(1) Hansard, *Parl. Deb.*, vol. 116, p. 552.

ments des *non-provided schools*. Le texte du Bill et le texte adopté par la Chambre des Communes mettaient les réparations de tout genre, grosses ou petites, à la charge des propriétaires de ces écoles. L'archevêque d'York demanda qu'on ne leur imposât que les grosses réparations. Il retira son amendement en faveur d'une nouvelle rédaction proposée par l'évêque de Manchester, aux termes de laquelle « l'autorité locale devra pourvoir à toute réparation nécessitée par l'usure normale (*fair wear and tear*) des locaux ». Le Gouvernement, comprenant que la Chambre des Communes résisterait contre cette disposition qu'elle considérerait, à bon droit, comme un nouvel avantage fait aux écoles confessionnelles, combattit l'amendement ; il fut néanmoins adopté à une majorité de 26 voix. Mais ce vote soulevait une objection d'ordre constitutionnel : il n'était pas douteux que le résultat de cette disposition serait d'imposer une dépense aux autorités locales ; or l'initiative de proposer des dépenses appartient à la Chambre des Communes ; la Chambre des Lords commet une usurpation de pouvoirs en proposant et en adoptant un amendement d'ordre financier. L'objection fut signalée. On la considéra comme une simple difficulté de forme, et on s'en tira, sans que le Gouvernement y résistât, par une subtilité de procédure ; on ajouta au texte les mots suivants, qui furent imprimés en italiques pour que la contradiction qu'ils renfermaient ne pût passer inaperçue quand l'article reviendrait en discussion devant l'autre Chambre : *cette obligation de l'autorité locale n'imposera aucune charge nouvelle*

sur les fonds publics. Cette disposition, évidemment inapplicable, était par conséquent un non-sens, et il ne restait à la Chambre des Communes qu'à la supprimer, si elle ne voulait pas créer un conflit avec la Chambre Haute en rejetant l'amendement lui-même. Les Communes supprimèrent purement et simplement les mots en italiques : grâce à une subtilité de rédaction, les Communes n'avaient pas abdiqué leur privilège d'initiative financière. Mais dans ce vote, la majorité tomba à 38, près de 60 députés ministériels ayant voté contre.

Une autre modification sérieuse fut apportée par la Chambre des Lords à la disposition de la même Section 7 connue sous le nom d'amendement Kenyon-Slaney. Le texte adopté par la Chambre des Communes disposait que « l'instruction religieuse donnée dans une *non-provided school* sera en conformité avec la teneur des statuts de l'école, s'ils existent, et sera sous le contrôle des administrateurs ». Ce texte avait été très discuté ; on se demandait s'il n'excluait pas tout appel à l'évêque pour décider si l'instruction religieuse donnée à l'école était conforme aux statuts. M. Balfour avait exprimé l'avis que l'évêque avait qualité pour décider de la nature ou du caractère de l'instruction religieuse qui devait être donnée, mais qu'il n'avait pas à intervenir sur la question du mode de cette instruction, les administrateurs étant seuls compétents pour décider de quelle manière et sous quelle forme cet enseignement serait organisé. Le Gouvernement proposa à

la Chambre des Lords de consacrer cette distinction par l'adoption de la rédaction suivante (1) :

« L'instruction religieuse donnée dans une *non-provided school* sera, quant à son caractère, en conformité avec la teneur des statuts de l'école, s'ils existent, et sera sous le contrôle des administrateurs. Sera valable toute disposition des statuts prévoyant un appel à l'évêque ou au supérieur ecclésiastique ou à toute autre autorité confessionnelle, et lui donnant le pouvoir de décider si le caractère de l'instruction religieuse est ou n'est pas en conformité avec la teneur des statuts. »

Cette modification, très combattue à la Chambre des Communes mais chaudement défendue par M. Balfour, fut finalement adoptée.

Les deux Chambres s'étant mises d'accord le 17 décembre sur tous les amendements, le Bill reçut l'assentiment royal et devient *Act* (2) le 18 décembre. Ainsi que nous l'avons précédemment indiqué, l'*Act* devait entrer en vigueur, dans les diverses circonscriptions, à une date comprise entre le 26 mars 1903 et le 26 septembre 1904.

SECTION IV

Appréciation de l'Act de 1902. Mise en vigueur de l'Act

Le Bill, si discuté au cours de son élaboration, fut

(1) Hansard. *Parl. Deb.*, vol 116, p. 599.

(2) V. le texte de l'*Act* dans l'*Ann. de législ. étrang.*, 1903, p. 39.

moins commenté, ou en tous cas moins vivement commenté dès qu'il fut devenu loi. Nous n'avons pas à revenir sur les différentes opinions qui furent exprimées sur cette mesure. Il convient toutefois de remarquer que les intéressés eux-mêmes lui réservèrent, dans la presse pédagogique ou dans les réunions des diverses organisations scolaires, un accueil en général favorable. Tous se plaisent à constater qu'au point de vue de l'enseignement l'*Act* constitue un indéniable progrès. Ils s'accordent à reconnaître que pour la première fois en Angleterre l'enseignement est traité comme une question nationale. A ce point de vue, comme le fit remarquer Sidney Webb, l'éminent historien des Trade-Unions, l'*Act* ouvre une ère nouvelle : jusque-là l'éducation était considérée comme une affaire privée ; elle devient, en tant qu'éducation, une affaire publique : les destinées de la nation sont désormais dans les mains de ses représentants locaux élus. D'autre part, certains districts, qui n'avaient jusqu'alors possédé que des écoles libres, vont, pour la première fois, se trouver obligés de payer une contribution locale pour les besoins de l'instruction. L'enseignement devient un véritable service public. L'*Act* améliore l'enseignement primaire, concentre l'enseignement primaire et secondaire sous la même autorité et permet de les coordonner. On regrette généralement que l'*Act* n'ait pas organisé plus complètement l'enseignement secondaire, s'en remette trop en cette matière à la bonne volonté des autorités locales, et n'y ait pas consacré des ressources plus importantes ; la plus grande par-

tie de ces ressources sera prise par l'organisation des cours d'enseignement complémentaire du soir et de la préparation des maîtres : il restera souvent bien peu de chose pour l'enseignement secondaire proprement dit.

On reconnaît donc que l'*Act* constitue, dans l'ensemble, au point de vue scolaire et administratif, un progrès excellent. Mais les bons résultats qu'il pourra donner dépendent entièrement de la bonne volonté des autorités publiques locales chargées de l'appliquer. On remarque dans la presse pédagogique des appels discrets à la sagesse et à l'esprit de conciliation des autorités locales. C'est qu' aussitôt qu'il s'agit d'application pratique, il n'est pas possible de faire abstraction de l'autre face de la question, celle du régime des anciennes écoles volontaires, celle du compromis entre l'Etat et l'Eglise. La loi n'est en effet autre chose qu'un marché : l'Etat s'engage à payer la plus grande partie (les onze douzièmes, d'après le Dr Macnamara) des dépenses, et à respecter le caractère religieux des écoles confessionnelles ; en échange l'Eglise met à la disposition de l'Etat ses bâtiments scolaires ; les libéraux font remarquer que la valeur de cet apport est beaucoup diminuée par ce fait que, de 1833 à 1870, l'Etat a contribué par des subventions à la construction de ces bâtiments, diminuée aussi par suite du mauvais état dans lequel beaucoup d'entre eux se trouvent actuellement. En outre, l'Eglise en conserve la jouissance pendant quatre soirées au moins par semaine, auxquelles il faut ajouter en fait les deux journées (samedi et dimanche) pendant lesquelles

l'école ne fonctionne pas. Pendant ce temps, l'Eglise pourra en user pour les cours de catéchisme ou d'enseignement religieux, pour les réunions religieuses. Le compromis est donc tout à l'avantage de l'Eglise. Au cours de la discussion du Bill on lui a assuré de nouveaux avantages financiers : l'autorité locale devra payer un loyer pour les logements des maîtres, supportera la charge des réparations dues à l'usure normale, les grosses réparations seules incombant à l'Eglise propriétaire. Néanmoins l'autorité publique ne participera que dans la proportion d'un tiers à l'administration de ces écoles. C'est là le grief le plus sérieux que les libéraux et les nonconformistes font valoir : l'Eglise, quoique ne payant qu'une part infime des dépenses de l'école, en conserve, par l'intermédiaire des quatre administrateurs qu'elle nomme, la direction de fait, même au point de vue de l'instruction séculière. L'Eglise de son côté se plaint que l'*Act* de 1902 ait donné aux administrateurs de l'école le droit d'intervenir dans l'organisation de l'instruction religieuse, qui, selon elle, devrait relever exclusivement de l'autorité ecclésiastique. Elle élève en outre des objections contre l'enseignement religieux neutre de la clause Cowper-Temple donné dans les *provided schools*, et craint que les écoles confessionnelles n'aient à souffrir d'une concurrence de plus en plus grande de la part des écoles non confessionnelles, si les autorités locales exercent leur zèle à en créer de nouvelles par voie de construction ou de rachat.

Deux courants se sont dessinés lorsqu'il s'est agi de mettre en application le régime de l'*Act* de 1902 : d'un côté une bonne volonté d'application loyale et fructueuse, de l'autre une politique de protestations et de résistance. Ces deux tendances furent très nettement indiquées dès la promulgation de la loi par deux hommes qui l'avaient combattue au sein du Parlement : alors que M. Bryce avait très raisonnablement blâmé la politique qui visait à empêcher l'exécution de la loi, Lord Rosebery, dans un discours prononcé à Édimbourg le 23 décembre 1902, déclarait que libéraux et nonconformistes devaient mettre obstacle, le plus possible, à l'application d'une mesure qui avait été imposée au pays par la force et qui violait les principes constitutionnels. Sauf dans certaines régions, il semble que la tendance conciliatrice ait prévalu même dans les milieux libéraux, qu'on ait voulu généralement faire un essai loyal de l'*Act*, le voir à l'œuvre avant de le juger définitivement, et s'en tenir à une opposition de principe sans sortir des voies légales. Beaucoup de libéraux dissuadaient les non conformistes d'une agitation stérile et notamment de la politique de refus de payer les contributions locales. Ils pensaient que la loi une fois appliquée provoquerait un vif mécontentement dans la masse électorale, discréditerait le parti conservateur ; ils voyaient un symptôme favorable dans les élections partielles qui de 1901 à 1903 avaient diminué les voix des conservateurs au profit des libéraux.

Quant au mouvement de protestation contre l'*Act*, il

s'organisait dès la fin de 1902 sous forme d'une résistance passive des non conformistes contre son application. Une *Passive Resistance League* fut fondée, dont les promoteurs étaient le Dr Clifford, pasteur nonconformiste, et M. Lloyd-George, député gallois. Elle faisait appel aux autorités publiques locales en vue de faire refuser des subsides aux écoles confessionnelles dont les administrateurs ne consentiraient pas à abdiquer leurs droits relatifs à la nomination des maîtres et à se soumettre entièrement au contrôle financier des autorités locales. Ses membres s'engageaient à refuser de payer les taxes scolaires, ou du moins la partie des taxes qui serait destinée à subventionner les écoles confessionnelles. Tout en déplorant l'illégalité de ces procédés, on reconnaissait que les protestataires étaient inspirés par la conviction sincère que la loi était contraire à leurs droits et violait leur liberté de conscience : ils se croyaient fondés à refuser de contribuer à l'entretien de ces écoles, puisque leurs enfants ne les fréquentaient pas et qu'on y enseignait des dogmes auxquels ils ne croyaient pas. La résistance passive ne se généralisa pas dans tout le pays, mais elle fut vive et opiniâtre dans certaines régions, notamment dans le pays de Galles. Nous aurons à y revenir, car elle dura plusieurs années, et elle entretenait une agitation qui n'est pas sans influence sur les destinées ultérieures de l'*Act* de 1902.

La très grande majorité des nouvelles autorités locales se mirent à l'œuvre avec une complète bonne volonté et le souci de se montrer à la hauteur de la tâche complexe

qui leur était dévolue. Avec la collaboration du *Board of Education*, qui, dès les premiers mois de l'année 1903, fit paraître plusieurs circulaires ou « memoranda » très détaillés à ce sujet, les Conseils de Comté et de Bourg étudièrent l'organisation administrative de leur nouveau service, préparèrent les *schemes* pour la constitution de leurs *Education Committees*: en juillet 1903, 310 *schemes* avaient été approuvés par le *Board of Education* ou étaient sur le point d'être approuvés. Au début d'août, l'*Act* était appliqué complètement dans 208 circonscriptions (comtés, bourgs, ou districts urbains), et appliqué partiellement, pour l'enseignement secondaire seul, dans 17 autres. « Il est indéniable, écrit M. Sadler (1), que l'*Act* Balfour a donné une grande impulsion à l'enseignement en Angleterre. Les autorités locales se sont mises à l'œuvre avec énergie. La situation scolaire a été examinée de près. Des hommes d'une grande expérience pratique et administrative ont eu à résoudre des problèmes scolaires qu'ils n'avaient pas eu auparavant à connaître. Dans beaucoup d'endroits, l'éducation publique a, pour la première fois, occupé la place qui lui est due à côté des autres grands départements d'administration locale. Les sommes consacrées à l'enseignement se sont rapidement accrues. Les moins bonnes écoles ont été amenées à un niveau plus élevé, à la fois au point de vue du personnel et des bâtiments. » M. Balfour était fondé à

(1) M. E. Sadler. « The new Education Bill in England ». *The Educational Review*, New-York, septembre 1906.

croire que le bon sens et la sagesse du pays, adoucissant les divisions de parti dans une considération d'intérêt général, consacraient son œuvre.

CHAPITRE V

Le London Act de 1903. — La résistance passive

SECTION I

Le London Act de 1903.

L'*Act* de 1902 ne s'applique pas à Londres. Il avait été entendu au moment de l'introduction du Bill de 1902 que le régime de l'enseignement dans cette ville ferait l'objet d'une loi spéciale à voter ultérieurement. Le Gouvernement tint sa promesse en déposant sur le bureau de la Chambre des Communes, le 7 avril 1903, un *London Education Bill* (1).

L'importance de la population de Londres justifie à elle seule la nécessité d'une mesure spéciale la concernant. « Londres, écrivait en 1900 M. Spadling dans l'ouvrage documenté qui fut soumis à l'Exposition universelle de Paris sur l'œuvre du *School Board* de Londres (2), pour l'importance de sa population et pour sa richesse, sinon pour son étendue, peut être comparée à un État plutôt qu'à une cité. Sa population totale est supérieure à celle de l'Écosse, et n'est que légèrement dépassée par celle de la

(1) Hansard, *Parl. Deb.*, vol. 120, p. 1261.

(2) T. A. Spalding, *The Work of the London School Board*, Londres, 1900.

Bavière ou de la Hollande. Sa population d'enfants d'âge scolaire est plus élevée que la population entière de n'importe quelle ville d'Europe autre que Paris, Berlin, Saint-Pétersbourg, Moscou et Vienne ; elle est plus que double de celle de Bristol, Dresde, ou Prague... Le budget de l'enseignement primaire seul à Londres est égal au budget national du Danemark, de la Norvège ou de la Suisse. »

En mai 1902 le nombre d'enfants susceptibles de fréquenter les écoles primaires était de 887.301 (1) dont plus de 700.000 ont de cinq à quatorze ans, l'âge de scolarité obligatoire. La fréquentation scolaire moyenne était de 83, 7 0/0. Le D^r Macnamara donnait les chiffres suivants (2) : 756.000 élèves fréquentent les écoles primaires publiques de Londres (non compris les écoles spéciales d'aveugles, sourds muets, etc), dont 536.000 (soit 70 0/0) dans les *Board schools*, et 220.000 dans les *Voluntary schools*. En y comprenant l'enseignement secondaire, cela fait un total de 2.000 établissements, 20.000 maîtres, 1 million d'élèves, et une dépense publique de 100 millions de francs. La tâche de pourvoir à l'enseignement à Londres est aussi lourde que toute l'administration scolaire de l'Ecosse qui est partagée entre 932 *School Boards* ; elle est trois fois plus considérable que l'administration scolaire du pays de Galles qui est entre les mains de trois à quatre cents corps différents.

(1) Rapport du *London School Board* pour 1901-1902.

(2) Discours à la Chambre des Communes le 7 avril 1903. Hansard, *Parl. Deb.*, vol. 120, p. 1283.

On voit quelle est l'importance de l'organisation de l'enseignement à Londres, et combien il était difficile de régler la succession du *London School Board* ; d'autant plus qu'on proposait de confier la mission de lui succéder à une autorité unique, et que celle-ci, en outre de l'administration des *Board schools*, aurait à s'occuper de celle des écoles volontaires ; cette dernière partie de la tâche n'est pas la moins lourde car elle comporte au début, en raison du mauvais état de beaucoup de bâtiments scolaires et de l'insuffisance du personnel, un véritable travail de réorganisation.

Si l'éducation à Londres méritait d'être réglée par une loi particulière, c'était aussi pour une autre raison, celle du régime administratif spécial à la ville de Londres. Londres forme un Comté, administré par un Conseil de Comté ; mais un grand nombre d'attributions administratives sont confiées dans chacun des 27 bourgs municipaux à des Conseils de Bourg institués à une date récente en remplacement des conseils de fabrique ; à ces 27 divisions, il faut ajouter la Cité de Londres et la Cité de Westminster.

On était unanime à reconnaître qu'il fallait, pour la bonne organisation de l'enseignement à Londres, une unité de direction : c'était là une nécessité administrative, car il fallait assurer une distribution équitable des écoles entre les différents quartiers et éviter les divergences et les conflits qui pourraient se produire entre les autorités des diverses circonscriptions si on leur accordait l'autonomie, et une nécessité financière, pour que les districts les plus pau-

vres où le besoin d'instruction est le plus grand ne fussent pas surchargés d'impôts.

Le Conseil de Comté paraissait, conformément aux principes de l'*Act* de 1902, désigné pour remplacer le *School Board*. Mais ce Conseil était déjà investi d'attributions multiples. Pour alléger sa tâche, il fallait lui adjoindre comme collaborateurs les Conseils des bourgs métropolitains ; mais d'autre part il fallait éviter de créer une multiplicité d'autorités scolaires indépendantes ; le Conseil de Comté devait donc conserver l'autorité suprême et la responsabilité financière.

Dans les premiers mois de 1903, le Gouvernement semblait encore hésitant sur les lignes définitives de son projet, ou du moins n'avait pas fait connaître ses intentions. Le message royal se bornait à indiquer que le Gouvernement proposerait d'étendre et d'adapter à Londres la réforme de 1902 (1).

La question de l'organisation future de l'enseignement à Londres fut, en attendant que ces propositions fussent connues, vivement discutée dans la presse politique et pédagogique. Certains défenseurs du régime de l'*Act* de 1870 préconisaient le maintien du *London School Board*, ou admettaient du moins un corps *ad hoc*, spécialement élu pour les besoins de l'enseignement. Mais d'avance le choix du Conseil de Comté ne faisait pas de doute. On s'inquiétait de savoir de quelle façon serait constitué l'*Education-*

(1) *Journal of Education*, mars 1903.

Committee auquel le Conseil de Comté aurait à déléguer une grande partie de ses attributions scolaires. Il comprendrait des membres nommés par le *County Council*, pris dans son sein ou à l'extérieur parmi les personnes compétentes en matière d'éducation ; leur nombre serait à déterminer ; les avis se divisaient sur la question de savoir si le *Committee* comprendrait en outre des délégués désignés par les Conseils de Bourgs. La constitution de ce *Committee* serait-elle déterminée par la loi, ou laissée à l'appréciation du *County Council* sous réserve de l'approbation du *Board of Education* ? De quelle façon se ferait le partage des attributions entre le *County Council* et les *Borough Councils* ? Ceux-ci auraient-ils eux-mêmes à constituer des *Education Committees*, et d'après quelles règles ? Autant de questions qui intéressèrent vivement l'opinion publique avant le dépôt du projet de loi qui fut effectué le 7 avril 1903.

*
* *

Le *London Bill* appliquait à Londres les dispositions de l'*Act* de 1902, sous certaines réserves. L'autorité locale est le *London County Council*, qui déléguera la plus grande partie de ses attributions scolaires à un *Education Committee*. Mais alors que dans l'*Act* principal les *Education Committees* sont constitués d'après un *scheme* établi par l'autorité locale et doivent comprendre une majorité de membres désignés par l'autorité locale, le *London Bill* détermine lui-même la composition du *London Edu-*

cation Committee : il doit comprendre 36 membres du *County Council*, 31 membres nommés par les *Minor authorities*, à savoir 1 par chaque Bourg métropolitain et 2 par chacune des Cités de Londres et de Westminster ; 25 membres pris à l'extérieur parmi les personnes compétentes en matière d'éducation ; en outre, à titre transitoire et pendant les cinq premières années, 5 membres du *School-Board* : au total 97 membres. Le *County Council* conserve la pleine responsabilité financière et le droit exclusif de lever les taxes ; par son *Education Committee*, il conserve le contrôle général de l'organisation scolaire, et l'administration des *non-provided schools* ; l'administration des *provided schools*, y compris le droit de nomination des maîtres, est déléguée aux *Borough Councils* et à leurs *Education Committees*.

Le Bill fut mal accueilli. On déclara qu'il n'étendait pas à Londres le principe de l'*Act* de 1902, puisque les membres nommés par le *County Council* ne seraient pas en majorité dans l'*Education Committee*. C'était retirer au *County Council* le droit de direction réelle, et dresser en face de lui un *Committee* trop indépendant. On désapprouvait vivement la représentation des Bourgs dans l'*Education Committee* (1) : ils y sont déjà représentés indirectement puisque ce sont eux qui élisent la majorité des membres du *County Council*. D'autre part, le Bill proposait de diviser Londres pour l'administration de l'enseigne-

(1) *Journal of Education, Educational Times*, mai 1903.

ment primaire en 29 « compartiments étanches » s'ignorant les uns les autres et rivaux. C'était compromettre la réalisation de l'unité de l'organisation scolaire de Londres. On demandait que les pouvoirs des *Borough Committees* leur fussent conférés non pas par la loi, mais par le *County Council*, qui seul sera susceptible d'apprécier dans quelle mesure et sous quelles réserves la décentralisation est compatible avec la nécessité de coordination et d'unité. Ces critiques furent exprimées à la tribune dès la première lecture du Bill par Sir Campbell-Bannermann, le Dr Macnamara, M. Lloyd-George, et eurent leur écho en dehors du Parlement.

Lors de la discussion en seconde lecture (1), le Gouvernement fit une concession : il proposa de réduire de 31 à 12 le nombre des membres des *Borough Councils* qui feraient partie du *London Education Committee* ; cette solution bâtarde n'était de nature à plaire ni à ceux qui défendaient la représentation des *Borough Councils*, ni aux partisans du principe de l'*Act* de 1902. Aussi l'amendement ne fut-il acquis qu'à 41 voix de majorité, y compris 25 votes de nationalistes irlandais (20 mai) (2). Plusieurs meetings de protestation furent tenus contre le *London Bill* ; le 23 mai une démonstration imposante eut lieu à Hyde-Park. Le Gouvernement changea une troisième fois ses propositions : il retira purement et simplement la clause 2 relative à la constitution du *London Education Committee* : Londres

(1) Hansard, *Parl. Deb.*, vol. 121, p. 799.

(2) Hansard, *Ibid.*, p. 1286.

sera donc soumis au régime de droit commun de l'*Act* de 1902 ; la composition de l'*Education Committee* sera déterminée par un *scheme* élaboré par le *County Council* et soumis à l'approbation du *Board of Education*, la majorité des membres du *Committee* sera nommée par le *County Council*, et sera, sauf dérogation expresse, prise dans le sein du *Council* ; le *Committee* pourra comprendre en outre des membres extérieurs choisis pour leur compétence en matière d'éducation ; des femmes en feront partie.

D'autre part, le Gouvernement renonça à faire déterminer statutairement les attributions respectives de l'*Education Committee* central et des *Borough Committees* ; il aurait voulu confier au premier les pouvoirs de « contrôle » et aux seconds les pouvoirs d'« administration » (*management*). On objecta que cette distinction pouvait donner lieu en pratique à beaucoup de difficultés, et qu'il serait à la fois plus conforme au principe de l'*Act* de 1902 et plus désirable au point de vue de l'unité d'organisation de ne poser aucune limite aux droits du *County Council* et de le laisser juge de décider dans quelle mesure il conviendrait de déléguer des droits d'administration aux *Borough Councils* considérés comme *minor authorities* au sens de l'*Act* de 1902.

Définitivement adopté par les Chambres au début du mois d'août, le *London Education Act* reçut l'assentiment royal le 14 août (1). La discussion avait été longue, étant

(1) V. le texte du *London Act* dans Jones and Sykes, sir H. Owen, G. R. S. Taylor, *op. cit.*

donné qu'en définitive on se bornait à étendre à la circonscription londonienne l'*Act* de 1902 et à prévoir quelques dispositions spéciales d'importance secondaire,

En résumé, l'*Act* de 1902 est déclaré applicable à Londres ; l'autorité scolaire locale est le *County Council*, qui pourra déléguer les attributions autres que les attributions financières à un *Education Committee* constitué d'après un *scheme* établi par le *County Council* et approuvé par le *Board of Education*. L'autorité scolaire locale pourra décider de déléguer des attributions d'administration aux *Borough Councils* qui eux-mêmes s'adjoindront des *Education Committees*.

Les dispositions spéciales à Londres sont les suivantes :

Les *Borough Councils* seront appelés à faire connaître leur avis sur le nombre des membres des conseils d'administrateurs des *provided schools* et sur la réunion de plusieurs écoles sous un seul conseil d'administrateurs. Les *Borough Councils* nommeront deux tiers de ces conseils, l'autorité scolaire locale nommera l'autre tiers ; un tiers des membres seront des femmes,

Les *Borough Councils* seront également consultés sur le choix de l'emplacement des nouvelles écoles à créer.

La disposition de l'*Act* de 1902 limitant au taux de 2 *pence* par livre la taxe locale pour l'enseignement secondaire ne sera pas applicable à Londres.

Le *London Education Act* entrera en vigueur dans un délai maximum d'une année après le 1^{er} mai 1904.

Le *Board of Education* approuva en mars 1904 le *scheme* réglant l'organisation du *London Education Committee* (1), quoique le *County Council* eût décidé, contrairement aux recommandations formelles de la loi et malgré les réclamations que cette mesure souleva, de ne pas appeler dans le *Committee* des membres extérieurs compétents en matière d'éducation, par exemple des délégués de l'Université de Londres, ou des divers groupements administratifs ou sociétés scolaires de la capitale. Le *London Act* put entrer en vigueur aussitôt.

Le *County Council* dut s'occuper tout d'abord de mettre en état les *non-provided schools* dont l'administration lui était transférée. D'après le rapport publié par l'*Education Committee* en avril 1905 (2), sur 438 *non-provided schools*, 25 0/0 devaient être absolument condamnées comme tout à fait défectueuses, et 64 seulement, à peine 15 0/0, étaient reconnues satisfaisantes sans modifications ou moyennant des modifications peu importantes. Le rapport ajoutait que l'enseignement donné dans des conditions matérielles aussi défavorables ne laissait pas à désirer. L'*Education Committee* estimait que par suite de la fermeture de classes ou de la réduction du nombre d'élèves par classe, il y aurait à pourvoir à 68.824 places d'élèves, dont le coût était évalué à 5.650.000 francs. La dépense totale incombant au *County Council* pour instruction des enfants reçus dans les

(1) *Journal of Education*, avril 1904.

(2) *Journal of Education*, *Educational Times*, mai 1905.

non-provided schools était évaluée à une somme annuelle de plus de 13 millions de francs.

Le *County Council* décida que la rétribution scolaire serait supprimée, à partir du 31 mars 1905, dans les 179 *non-provided schools* où elle existait encore et où elle représentait une recette de 669.000 francs (1).

Au 1^{er} janvier 1906 les écoles primaires publiques se répartissaient ainsi : 528 *provided schools* avec 577.317 places d'élèves ; 429 *non-provided schools* avec 233.401 places, au total 810.718 places. Le nombre d'enfants de 3 à 15 ans fréquentant régulièrement ces écoles était de 487.159 dans les unes, 172.542 dans les autres, au total 659.701. La proportion des élèves assidus aux élèves inscrits est de 87,6 0/0 (2).

En ce qui concerne l'enseignement secondaire, le rapport de l'*Education Committee* publié en avril 1905 (3) montre que 88 établissements étaient officiellement reconnus, dont la moitié environ recevaient des subventions du *Board of Education* et du *County Council*. Ces établissements recevaient environ 30.000 élèves et jouissaient d'un revenu annuel de plus de 10 millions de francs, dont la plus grande partie provient des rétributions scolaires et des dotations. Pour l'année 1906, le *County Council* distribuait 1.687.000 francs de subventions aux 52 écoles secondaires qui s'étaient soumises à son inspection et à

(1) *Journal of Education*, janvier 1905.

(2) Rapport du Board of Education pour 1904-1905-1906.

(3) *The Educational Times*, mai 1905.

son contrôle. L'importance de ces subventions est destinée à s'accroître rapidement, en raison des insuffisances reconnues et des besoins croissants de l'enseignement secondaire.

SECTION II

La résistance passive contre l'Act de 1902 et les demandes de réformes.

Nous avons mentionné à ses débuts le mouvement organisé dès la fin de l'année 1902 en vue de résister à l'application de l'*Education Act*. Cette « résistance passive » mérite quelque attention. Elle est la preuve que l'*Education Act* avait vivement mécontenté une partie de la population ; elle fut, en certaines régions, à ce point énergique et opiniâtre qu'elle créa des difficultés sérieuses pour le Gouvernement et qu'elle nécessita le vote d'une loi spéciale.

Ce mouvement est exclusivement nonconformiste, c'est-à-dire qu'il provient de ceux qui se plaignent du privilège que l'*Act* de 1902 institue en faveur des écoles anglicanes désormais entretenues entièrement sur les fonds publics ; les nonconformistes acceptent volontiers l'enseignement religieux neutre de la *Cowper-Temple clause* donné dans les *provided schools*, mais déclarent ne pas pouvoir contribuer à payer pour l'enseignement confessionnel des *non-provided schools*.

Le centre de la résistance fut le pays de Galles, où les neuf dixièmes de la population sont nonconformistes.

La lutte y fut méthodiquement organisée. Dès janvier 1903, une adresse de M. Lloyd-George (1) indique la tactique à suivre : les autorités scolaires locales devront refuser toute aide pécuniaire aux *non-provided schools* qui ne renonceront pas à exiger des maîtres une déclaration de confession religieuse et qui n'abandonneront pas en faveur de l'autorité locale un contrôle absolu des subventions reçues, y compris la nomination des maîtres. Dans le cas où une autorité locale subventionnerait une école confessionnelle sans exiger ces garanties, les contribuables devront rendre aussi difficile que possible la perception des taxes locales.

Il n'était pas douteux que les écoles anglicanes considéreraient comme inacceptables les conditions posées par l'autorité locale. D'autre part on recommandait à l'autorité locale de ne pas reconnaître comme susceptibles de recevoir une subvention les écoles installées dans des conditions défectueuses. Il s'agissait en définitive d'harasser et d'affamer les écoles qui ne voudraient pas se soumettre au contrôle absolu de l'autorité locale, et de les obliger à se fermer ou à se transformer en *provided schools*.

Ce plan de campagne fut appliqué dans le pays de Galles au cours de l'année 1903. De nombreuses sommations, des saisies de meubles de nonconformistes furent effectuées pour refus de payer les taxes scolaires. Les autorités locales refusaient de subventionner les *non-provided*

(1) *Journal of Education, Educational Times*, février 1903.

schools, de nommer leurs administrateurs, opposaient leur veto à la nomination des maîtres. Cependant, la plupart des souscriptions volontaires ayant cessé avec l'*Act* de 1902, un certain nombre de *non-provided schools* se trouvèrent dans une situation fort précaire : maîtres sans salaires, écoles sans fournitures scolaires, et même, au cours de l'hiver, sans moyens d'éclairage ou de chauffage.

Il fallait de toute nécessité porter remède à cette situation. Le Gouvernement se montrait désireux d'assurer l'application de la loi ; mais l'*Act* de 1902 ne lui donnait pas les armes suffisantes : il pouvait, il est vrai, contraindre les autorités locales par voie de *mandamus*, et fit procéder à cet effet à une enquête publique, conformément à l'article 16 de l'*Act*, dans certains districts du pays de Galles au début de 1904 ; mais il fallait reconnaître que la procédure surannée, compliquée et interminable du *mandamus* était tout à fait insuffisante pour briser la résistance d'autorités locales bien déterminées à user de toutes les ressources, et de tous les subterfuges que leur offrait la loi. D'autre part le Gouvernement avait été pris au dépourvu par une résistance qu'il n'avait pas prévue et qu'il n'avait pas prise au sérieux à ses débuts (1). Or on se trouvait en présence non d'une agitation superficielle, mais d'un mouvement fondé sur la conviction sincère que l'application de la loi constituait une violation de la liberté

(1) On reprocha vivement à M. Balfour la phrase suivante faisant allusion à la résistance passive : « Il y a des préjugés contre lesquels une raison sensée et une saine moralité luttent vainement. »

de conscience de milliers de citoyens. Néanmoins il était évident que la résistance des autorités locales aussi bien que le refus de l'impôt étaient illégaux : si les *passive resisters* avaient pu avoir quelque doute à ce sujet, une consultation juridique qu'ils provoquèrent en octobre 1903 les renseigna. D'ailleurs, disait-on, les impôts d'Etat (*taxes*) sont, comme les contributions locales (*rates*), employés à subventionner les écoles confessionnelles ou non : par suite de quelle distinction les nonconformistes acceptent-ils les unes et refusent-ils les autres ? Sont-ils plus justifiés qu'un contribuable qui aurait refusé de payer l'*income-tax* sous prétexte qu'il désapprouvait la guerre sud-africaine ? Ils acceptent d'ailleurs que les taxes locales servent à subventionner certaines écoles spéciales, telles que les écoles de sourds-muets, d'aveugles, les écoles de *workhouses*. Ils devraient considérer que leur résistance porte avant tout préjudice à l'instruction des enfants. Ne pourraient-ils, en se tenant dans une action légale, s'accommoder des possibilités que leur accorde la loi, s'attacher à multiplier le nombre des *Council schools*, soit par création de nouvelles écoles, soit par transformation de *non-provided schools* en *provided schools*, étant donné que les propriétaires d'écoles confessionnelles, désormais dépourvus de la ressource des souscriptions volontaires, éprouveront vraisemblablement des difficultés de plus en plus grandes à recueillir les sommes nécessaires pour maintenir leurs bâtiments en état ?

Quoi qu'il en soit les appels à la conciliation avaient été

aussi inutiles que les premières tentatives de coercition. Dans l'intérêt de l'enseignement et des enfants, il fallait obliger les autorités locales à accomplir leur devoir. C'est pour cette raison que le Gouvernement soumit aux Chambres, le 26 avril 1904, un projet de loi destiné à fournir aux écoles confessionnelles les ressources que les autorités locales leur refusaient illégalement.

L'opposition profita de la discussion du Bill pour attaquer la politique scolaire du Gouvernement. Mais le Parlement ne pouvait être que disposé à accorder au Gouvernement les armes nécessaires pour assurer l'application de la loi. A la Chambre des Communes, pour protester contre le Bill et contre l'application de la clôture, l'opposition tout entière se retira de la salle des séances avant le vote.

*
* *

L'*Act (The Education [Local Authority Default] Act, 1904)*, fut promulgué le 15 août (1). Quoique voté en vue de remédier à la situation particulière constatée dans le pays de Galles, c'est un *Act* général, applicable à l'Angleterre, et destiné à faire corps avec l'*Act* de 1902.

Ses dispositions sont très courtes et le remède dont il permet l'application est très simple :

Le *Board of Education*, lorsqu'il constate qu'une autorité locale a failli aux devoirs qui lui incombent à l'égard d'une école primaire :

(1) Ann. de législ. étrang., 1905, p. 14.

1° Peut décider de reconnaître comme administrateurs de cette école toutes personnes agissant comme administrateurs, et de valider les actes qu'ils auront accomplis en cette qualité et que l'autorité locale se sera abstenue de valider ;

2° Si les administrateurs ont effectué, pour l'entretien de l'école, des dépenses auxquelles il aurait dû être pourvu par l'autorité locale, le *Board of Education* peut payer aux administrateurs telles sommes qui lui paraissent correspondre à des dépenses justifiées.

Toutes sommes payées à cet effet par le *Board of Education* constitueront une dette de l'autorité locale envers la Couronne et pourront être déduites du montant des subventions parlementaires payables à cette autorité.

L'*Act* aura un effet rétroactif.

La principale critique portée contre cette loi fut qu'elle ne prévoit aucune garantie pour les autorités locales susceptibles d'être déclarées en défaut ; il y a un danger d'arbitraire puisque le *Board of Education*, sans enquête publique et sans formalités préalables, est seul juge de la question de savoir si une autorité locale remplit les obligations que lui impose l'*Act* de 1902.

D'ailleurs les autorités galloises s'empressèrent de modifier leur tactique en vue d'échapper aux dispositions du *Default Act* : tout en continuant à refuser, ou du moins à mesurer aussi parcimonieusement que possible leurs subventions aux écoles confessionnelles, elles s'efforcèrent de

se tenir dans la lettre stricte de l'*Act* de 1902, de façon à éviter d'être déclarées en défaut.

La résistance ne désarma pas. On envisagea même, dans le pays de Galles, les mesures qui pourraient être éventuellement prises au cas où le *Board of Education* voudrait se servir des armes que lui donne le *Default Act*. On fit remarquer que si le *Board* appliquait aux seules *non-provided schools* les subventions normalement destinées à la fois aux *provided* et *non-provided schools*, cette ressource serait insuffisante pour payer toutes les dépenses des *non-provided schools* privées de toute participation aux subventions de l'autorité locale, et que beaucoup d'entre elles ne pourraient résister pendant un long délai. Les comtés gallois conçurent même le projet de fermer les *provided schools*, de façon à priver du même coup les *non-provided schools* de toute ressource, nationale ou locale.

Cependant, dans le courant de l'année 1905, le mouvement paraissait se calmer. Les résistances se localisaient dans deux ou trois districts gallois où le *Default Act* reçut son application. Jusqu'au mois de mars 1906 on ne comptait pas moins de 70.880 sommations, 2.645 saisies, et 176 emprisonnements pour refus de payer les taxes locales (1). A la fin de l'année 1905, la retraite du Cabinet Balfour, le retour du parti libéral au pouvoir, l'approche des élections générales permirent aux nonconformistes

(1) Chiffres indiqués par la *Free Church Conference*, Birmingham, mars 1906. A la fin de 1906, il y avait eu près de 80.000 sommations et 318 emprisonnements (*The Educational Times*, janvier 1907).

d'espérer que leur longue résistance n'aurait pas été vaine et qu'ils pourraient, par la voie légale, faire écouter leurs doléances, et obtenir que le Parlement leur donnât satisfaction en abrogeant celles des dispositions de l'*Act* de 1902 qui leur faisaient grief,

*
* *

L'*Act* de 1902 pouvait-il, dans les deux ou trois premières années de son application, être considéré comme un règlement définitif, ou du moins durable, de la question scolaire? Cette opinion avait ses partisans : la bonne volonté avec laquelle la grande majorité des autorités locales s'étaient mises à l'œuvre pour réorganiser — ou organiser — leur enseignement primaire et secondaire, leur paraissait d'un heureux augure. Tout au moins voulaient-ils faire crédit à l'*Act*, et demandaient-ils qu'on attendit quelques années avant de se prononcer définitivement sur les « possibilités » que le nouveau régime pouvait offrir : il serait temps de le modifier lorsque l'expérience en aurait clairement montré les avantages et les inconvénients.

Mais une grande partie de l'opinion publique n'admettait pas que le compromis institué par l'*Act* de 1902 pût être durable ; dès le lendemain de la mise en application de la loi, on examina de quelle façon elle devait être modifiée, et nous indiquerons quelques opinions qui furent exprimées à ce sujet dès avant le retour du parti libéral au pouvoir. A elle seule, l'énergie et la ténacité de la

résistance passive ne montrait-elle pas qu'une partie de la population ne donnerait jamais son adhésion à une loi qu'elle considérait comme injuste ? Mais même parmi nombre de ceux qui s'étaient soumis à la loi, le mécontentement n'était-il pas aussi profond ? On ne tarda pas à se rendre compte que la question scolaire n'était pas réglée définitivement et qu'elle serait reprise tôt ou tard. Il est intéressant, à ce sujet, de rapporter l'appréciation éclairée de M. Sadler sur les résultats donnés par l'application de l'*Act* de 1902 (1) :

«... Il devint évident que l'*Act* Balfour n'avait pas réussi à fournir la base d'un arrangement durable.

« En effet, ses dispositions ne satisfaisaient pas plusieurs catégories de population autres que les *Passive Resisters*. Les autorités scolaires locales se trouvèrent entravées dans leur travail par la complexité de détails résultant du système dualiste d'écoles, et on eut raison d'attacher une grande importance à leurs doléances, quoique les difficultés d'administration, on le reconnaissait, devaient évidemment se manifester surtout pendant les premières années, période de transition de l'ancien au nouveau régime. D'autre part, une importante fraction de l'opinion anglicane considérait l'*Act* Balfour avec défaveur, parce qu'il avait laissé subsister la *Cowper-Temple clause* dans les *Council schools* et n'y avait pas autorisé des faci-

(1) M. E. Sadler. « The New Education Bill in England ». *The Educational Review*, New-York, septembre 1906.

lités spéciales pour l'enseignement confessionnel. En troisième lieu, le parti du Travail (*Labour Party*) demandait avec une insistance croissante la suppression de la difficulté religieuse par la sécularisation des écoles. On reconnaît généralement, toutefois, qu'en pratique la difficulté religieuse ne s'est pas fait sentir dans l'école. Elle s'est imposée dans les discussions qui eurent lieu à l'intérieur ou en dehors du Parlement; mais il est significatif qu'elle n'a pas pénétré dans la salle de classe. Et, sauf dans le pays de Galles et dans un ou deux districts anglais, la grande majorité de la population s'est montrée très disposée à collaborer au fonctionnement calme et paisible de l'*Act*. Mais il y avait, de tous les côtés, un désir bienveillant et tolérant d'écarter tout ce qui pouvait blesser la conscience d'une minorité sincère. Et, avant les élections générales de 1906, il ne faisait de doute pour personne que l'*Act* Balfour serait bientôt amendé, dans l'intérêt de l'unité nationale et du fonctionnement régulier du gouvernement local. »

Dans quel sens l'opinion, particulièrement l'opinion des hommes les plus qualifiés pour défendre les intérêts scolaires de la nation, s'est-elle exprimée pour suggérer des modifications à l'*Act* Balfour au cours de la période pendant laquelle le Gouvernement conservateur a assuré l'application de cette loi ? La partie purement administrative de l'*Act* ne soulève guère d'objections : même ceux qui s'étaient déclarés partisans du régime de 1870 renonçaient complètement à demander le retour aux *School Boards* ou

à des corps similaires *ad hoc*. Les discussions ne portaient que sur la question des anciennes écoles volontaires devenues *non-provided schools*, les uns se déclarant adversaires, les autres partisans de l'indépendance matérielle et morale de ces écoles. Extension ou restriction du contrôle public sur ces écoles, maintien ou suppression totale ou partielle de leur privilège confessionnel, tels sont en définitive les deux points les plus importants et les plus discutés du problème. Naturellement les querelles de partis n'ont pas pris fin, et les revendications, dans un sens ou dans l'autre, restent entières.

L'Eglise anglicane, non satisfaite d'avoir conservé le droit de donner l'enseignement confessionnel dans les *non provided schools*, et craignant le caractère trop neutre de l'enseignement chrétien non dogmatique selon la formule Cowper-Temple donné par l'instituteur dans les *provided schools*, invoque le principe de l'égalité en matière religieuse, et demande que toutes les formes d'enseignement religieux, y compris l'*undenominationalism* ou enseignement selon la formule Cowper-Temple, soient mises sur un pied d'égalité. Le sens de cette revendication fut précisé de la manière suivante dans une adresse adoptée par une Conférence de pasteurs anglicans en février 1904 (1), et demandant :

« Que, en raison de l'importance reconnue de l'instruction religieuse, l'Etat accorde des facilités pour que cette

(1) Cité par *The Educational Times*, mars 1904.

instruction soit donnée dans toutes les écoles [pendant les heures de classe] (1), aux conditions suivantes :

« a) Que cette instruction soit donnée par des personnes agréées par les différents corps religieux, soit séparément, soit après entente entre eux ;

« b) Qu'aucune partie de la dépense y relative n'incombe aux pouvoirs publics ;

« c) Que les parents de l'enfant décident quelle forme d'enseignement religieux il doit recevoir. »

Cette adresse paraît refléter assez exactement l'opinion générale de tous les partisans d'un enseignement religieux confessionnel donné à l'école primaire.

Il faut mettre en regard la motion qui fut élaborée par le Comité des Eglises libres (Eglises dissidentes ou non-conformistes) et soumise à la ratification du Conseil national de ces Eglises en octobre 1902 (2). Cette motion porte notamment sur les points suivants :

1^o Le système d'enseignement national doit reconnaître un seul type d'écoles primaires publiques, à savoir des écoles entièrement pourvues et contrôlées par l'autorité scolaire publique ;

2^o Les bâtiments des écoles confessionnelles, s'il en est besoin pour servir d'écoles publiques et s'ils sont propres à cet usage, pourront être loués ou achetés à cet effet ;

(1) Certains des signataires de l'adresse omirent les mots « pendant les heures de classe ».

(2) Cité par *The Educational Times*, novembre 1902.

3° La nomination des maîtres ne sera pas subordonnée à la production d'un *test* ecclésiastique ou théologique ;

4° Aucun enseignement religieux confessionnel ne sera donné dans une école publique pendant les heures de classe ; on pourra y donner une simple instruction biblique qui sera déterminée par un « syllabus », et à laquelle s'appliquera la *conscience clause* permettant aux parents d'en dispenser leurs enfants.

Les Eglises dissidentes insistent vivement pour obtenir l'abolition des *tests*, qui obligent l'instituteur qui fait son éducation professionnelle dans une école normale anglicane ou qui enseigne dans une école relevant de l'Eglise officielle, à une déclaration d'anglicanisme. En décembre 1903, elles font valoir (1) que les instituteurs des *non-provided* aussi bien que des *provided schools* sont, en fait, des fonctionnaires et que, quoiqu'il y ait nominale-ment en Angleterre une Eglise d'Etat et une religion d'Etat, on a supprimé depuis longtemps les *tests* religieux dans tous les départements de la vie publique autres que celui de l'enseignement ; et que, si l'Eglise officielle ne veut pas abandonner volontairement cette prétention d'imposer des *tests* aux maîtres de certaines écoles primaires publiques, il faudra qu'elle y soit obligée. Cette opinion est partagée par l'opinion libérale et par les vœux de la grande majorité des membres du personnel enseignant.

D'ailleurs l'abolition des *tests* religieux ne serait, dans

(1) Cité par *The Journal of Education*, janvier 1904.

l'opinion de beaucoup, qu'une conséquence d'une réforme plus radicale et plus large : la suppression du système dualiste des écoles, l'organisation d'un seul type d'écoles publiques par la disparition des *non-provided schools*. Celles-ci deviendraient des *Council schools*, et seraient par conséquent entièrement soumises à la direction des autorités scolaires publiques. Les administrateurs seraient nommés exclusivement par les autorités scolaires, l'enseignement serait soumis sans restriction à leur contrôle. Les maîtres, devenant ainsi fonctionnaires publics, seraient nommés en dehors de toute considération de religion. Cette réforme importante, qui aurait le mérite d'établir une unification très avantageuse du système scolaire, paraît avoir rallié des partisans de plus en plus nombreux. Mais, en outre de l'utilité qu'elle pouvait présenter en vue d'une meilleure organisation administrative et pédagogique de l'enseignement primaire public, elle paraissait de nature à permettre de résoudre le problème de l'instruction religieuse.

La proposition d'unification des écoles paraît avoir bientôt réuni l'adhésion de tout le parti libéral, et celle des groupements du personnel enseignant, notamment de la *National Union of Teachers* (1) qui comprend plus de 50.000 membres. Mais elle soulevait des questions d'application très délicates.

D'abord, une question difficile, mais qui ne paraît pas

(1) *The Practical Teacher, The Journal of Education*, mai 1904.

insoluble, est de savoir à quelles conditions les *non-provided schools* seront transférées aux autorités locales pour devenir *provided schools*.

Il fallait faire une juste appréciation des droits de chacun. On reconnaissait généralement que, puisque les bâtiments des *non-provided schools* étaient propriété privée, ils ne pourraient être acquis au domaine public que moyennant une indemnité équitable. Dès octobre 1903, M. Birrell, dont la déclaration est du plus haut intérêt puisqu'elle émane du futur Ministre de l'Instruction publique dans le Cabinet libéral, reconnaît (1) que ce rachat coûtera cher : il faudra, soit que les autorités locales achètent ou louent de gré à gré les bâtiments scolaires, soit qu'elles les exproprient à défaut d'entente, moyennant une juste indemnité, soit qu'elles les remplacent par de nouvelles écoles à construire.

Une autre question plus controversée et plus difficile à régler en vue de donner la meilleure satisfaction possible aux partis en présence est celle du caractère et de la forme de l'enseignement religieux qui serait donné dans toutes les écoles primaires publiques.

En novembre 1903, M. Sadler indiquait trois tendances qui lui paraissaient se dessiner sur cette question (2) :

1^o Régime du *London School Board*, à savoir instruction religieuse non dogmatique, selon la formule Cowper-

(1) M. Birrell. « An Educational Concordat. » *The Independent Review*, Octobre 1903. Cité par *The Journal of Education*, novembre 1903.

(2) Cité par *The Educational Times*, décembre 1903.

Temple entendue largement, c'est-à-dire une instruction se rapprochant de la doctrine générale de la religion anglicane.

2° Instruction doctrinale donnée par des maîtres agréés par les Églises.

3° Elimination de l'école publique de l'instruction religieuse, le soin de la donner étant laissé aux ministres des différents cultes, en dehors des heures de classe.

En réalité la question semble se poser moins simplement et les solutions proposées, très divergentes, n'indiquent pas que l'accord se soit fait immédiatement, même au sein du parti libéral, sur le régime futur de l'enseignement religieux à l'école publique.

Dès le mois d'août 1903 une députation du Conseil National des Eglises libres, présidée par le Dr Clifford, demanda aux leaders libéraux de la Chambre des Communes que leur premier soin fût, si les prochaines élections les amenaient au pouvoir, d'abroger ou de modifier l'Act de 1902. Lord Spencer, en l'absence de sir H. Campbell-Bannermann, déclara (1) que le parti libéral ne manquerait pas, le cas échéant, de s'occuper de la question scolaire, et qu'à son avis une nouvelle réforme devrait comporter l'établissement d'un contrôle public absolu sur toutes les écoles publiques et l'abolition des *tests* ; au point de vue de l'enseignement religieux, il faudrait supprimer toute subvention publique en faveur de l'enseignement confes-

(1) Cité par *The Educational Times*, septembre 1903.

sionnel et décider que toutes les écoles seraient également ouvertes à tous les corps religieux sans distinction.

Il semble que le parti libéral soit disposé à admettre une distinction entre l'enseignement neutre, qu'il soit un enseignement laïque ou un enseignement chrétien non dogmatique, payé par la collectivité, donné par l'instituteur, et rentrant dans les matières du programme, et l'instruction confessionnelle, qui pourrait être donnée par les soins des Eglises et à leurs frais, à certaines conditions qui restent à déterminer et que les discussions ultérieures contribueront à préciser.

Selon le vœu exprimé par le Congrès des Trade-Unions tenu en septembre 1903 (1), cet enseignement confessionnel serait donné aux frais des Eglises et en dehors des heures de classe, l'enseignement donné pendant les heures de classe devant être complètement séculier.

D'après Sir G. Kekewich (2) (secrétaire de l'*Education Department* de 1890 à 1903), l'enseignement donné dans les écoles publiques serait l'enseignement non confessionnel selon la formule Cowper-Temple, et l'usage des bâtiments scolaires serait abandonné aux Eglises propriétaires les samedis et dimanches et en dehors des heures de classe les autres jours.

M. Birrell, de son côté, se déclarait (3) partisan de la suppression de la clause Cowper-Temple ; l'enseignement

(1) Cité par *The Educational Times*, octobre 1903.

(2) Cité par *The Journal of Education*, novembre 1903.

(3) *Ibidem* et *The Educational Times*, novembre 1903.

serait séculier, mais à la fin de la journée pendant la dernière heure ou la dernière demi-heure, toutes les écoles seraient ouvertes à l'enseignement confessionnel, dont le genre particulier serait déterminé par les parents. « Pourquoi, disait-il, ne pas assurer une bonne et complète éducation séculière aux enfants de tous ceux qui désirent les envoyer dans une école primaire publique, ou qui s'y voient obligés ? Le contribuable ne serait responsable que de cette éducation séculière, et à la fin de la journée on permettrait aux enfants de recevoir à l'école l'instruction religieuse que les parents désireraient. Qui pourrait alors se plaindre ? il n'y aurait d'aucun côté sujet de résistance passive. Quiconque est opposé à ces propositions me semble considérer notre système d'éducation nationale comme un moyen de propager sa foi religieuse particulière parmi des enfants qu'il ne pourrait autrement espérer atteindre. Si aucun compromis de ce genre n'est possible, la lutte doit continuer et entraînera, pour la cause religieuse, des conséquences qui étonneront un jour tant anglican que nonconformiste ».

Cet avertissement final vise évidemment l'éventualité où l'on pourrait se trouver, s'il était reconnu qu'aucun règlement durable de la difficulté religieuse ne peut être établi par voie de concessions mutuelles, de se résigner à la complète laïcité de l'école publique, comme en France : il était de nature à faire réfléchir les adversaires en présence et à les amener à faire preuve de conciliation pour éviter cette solution radicale et, à leurs yeux, inadmissible.

Quant à la proposition de M. Birrell, il semble qu'elle ait contre elle l'indifférence même de la majorité des parents, qui se contentent de l'enseignement non confessionnel selon la formule Cowper-Temple donné par l'instituteur dans les *Council schools*, et ne se montrent pas très désireux d'obtenir les facilités qu'on voudrait leur offrir pour assurer à leurs enfants une instruction dogmatique donnée par les ministres du culte, et pour laquelle, s'ils en profitaient, ils auraient à payer. D'autre part le clergé anglican répugnait à voir enlever au personnel de l'école le droit de donner l'instruction religieuse, car l'enseignement général de l'école cesserait en même temps d'être imprégné d'une atmosphère d'anglicanisme, et l'influence personnelle du maître cesserait de s'exercer dans un sens religieux. Il se rend compte qu'il y a une importance considérable, dans l'intérêt de la conservation de la foi religieuse, à maintenir à l'enseignement de la morale une base religieuse, et que, selon la parole de Bunsen, « tout dogme théologique doit être exprimé sous une forme d'enseignement moral pour agir sur notre génération ».

Pendant la législature de 1904 un petit Bill fut déposé à la Chambre des Lords par l'évêque de Saint-Asaph (1) ; son but était de régler la question religieuse et il s'inspirait, dans une certaine mesure, des propositions de réformes dont la presse s'était fait récemment l'écho. Sans imposer aucune obligation, il se bornait à permettre aux proprié-

(1) *The Journal of Education*, juin, août 1904.

taires de *non-provided schools* de remettre leurs établissements aux autorités scolaires locales, à charge par celles-ci de supporter tous les frais d'entretien y compris les frais de l'enseignement religieux non dogmatique ; en revanche dans toutes les écoles publiques, les Eglises pourraient donner à leurs frais un enseignement religieux confessionnel, pendant les heures de classe, aux enfants dont les parents le demanderaient.

Ce Bill, quoique simple en apparence et peut-être acceptable en principe, se heurtait à des difficultés pratiques sur lesquelles l'entente n'était pas encore près de se faire et que dans ces conditions l'expérience pouvait faire croire insurmontables. La question n'était pas encore mûre. Il fut évident que le Bill de l'évêque de Saint-Asaph était incomplet ou insuffisant, et que, même s'il était voté par la Chambre des Lords, il ne passerait pas aux Communes. On le laissa tomber.

Vers la fin de l'année 1905, la Ligue de l'enseignement des Comtés du Nord (*Northern Counties Education League*) émit un vœu (1) en faveur de la sécularisation complète des écoles publiques, qui doivent se borner à donner l'éducation morale et civique, en laissant aux Eglises, aux parents, et aux écoles du dimanche le soin d'inculquer aux enfants les doctrines de telle ou telle secte religieuse. En même temps le journal *The Schoolmaster*, organe de la *National Union of Teachers*, ouvrait une longue discussion de prin-

(1) *The Journal of Education*, décembre 1905.

cipes sur la question scolaire, notamment sur la question de la remise des *non-provided schools* aux autorités scolaires.

En somme, c'est, à la veille de la retraite du Cabinet Balfour, une période d'hésitations, de tâtonnements, de discussions ; un Bill scolaire relatif à l'Ecosse avait été soumis au Parlement au cours des deux législatures de 1904 et de 1905, et avait échoué les deux fois. On attendait le retour du parti libéral au pouvoir avant de s'arrêter à aucun projet défini de réforme scolaire.

Le Cabinet libéral qui succéda au Cabinet Balfour fut constitué, le 9 décembre 1905, sous la présidence de sir Henry Campbell-Bannermann, et avec M. Birrell comme ministre de l'Instruction publique ; il comprenait dans son sein M. Lloyd-George, l'apôtre de la résistance passive dans le pays de Galles, et les leaders libéraux qui avaient combattu l'*Act* de 1902, M. Asquith, M. Morley, M. Bryce, etc.

Dès le 28 décembre M. Lloyd-George (1) annonça publiquement que le premier acte du nouveau Gouvernement serait « de remédier aux injustices de l'*Education Act* ». Il déclara que les écoles entretenues par les taxes locales devaient être ouvertes également à tous au point de vue de l'administration et du droit d'enseigner. Personnellement il se montrait partisan d'un enseignement biblique non confessionnel.

(1) Cité par *The Journal of Education*, janvier 1906.

Les intentions du Gouvernement furent précisées dans un discours prononcé par M. Birrell le 2 janvier 1906 à Bristol (1) ; il annonça que la question scolaire ne pourrait être résolue que par l'établissement d'un contrôle public absolu sur toutes les écoles primaires publiques ; ce contrôle comporterait le droit de nomination des maîtres.

Sur la question religieuse, il n'exprima que son opinion personnelle : il déniait aux parents le droit de décider quelle forme d'instruction religieuse serait donnée à leurs enfants, mais il tenait à les consulter à ce sujet. Il était convaincu que la grande majorité des parents désiraient que les vérités élémentaires, « la paternité de Dieu, la responsabilité de l'homme, et la vie future », fussent enseignées à leurs enfants. Il espérait que ces vérités ne seraient jamais bannies de l'école. Il était disposé à examiner les moyens de donner satisfaction à la minorité qui désire un enseignement confessionnel ; cet enseignement pourrait être donné au besoin à l'école, mais en dehors des heures de classe et sans faire partie du programme réglementaire.

Après que les élections générales eurent, à la fin de janvier, amené à la Chambre des Communes une majorité libérale considérable, le message royal fit connaître qu'il était dans les intentions du Gouvernement de déposer dans le plus bref délai possible un Bill destiné à modifier l'Act de 1902. Le Bill fut en effet publié le 9 avril.

(1) Cité par *The Journal of Education*, février 1906.



Avant d'examiner la solution que le Gouvernement libéral proposait de donner au problème scolaire, il convient d'indiquer une question d'interprétation de l'*Act* de 1902 qui fut soulevée par un Comté du nord de l'Angleterre, le West Riding of Yorkshire. Dans un but de résistance contre l'application de l'*Education Act*, le *West Riding County Council* avait cru, au cours de l'année 1904, pouvoir s'appuyer sur une disposition peu explicite de la loi pour refuser de payer les dépenses relatives à l'enseignement religieux confessionnel donné dans les *non-provided schools*. Le texte de principe sur lequel porta la discussion est le premier paragraphe de la section 7 de l'*Act* de 1902, ainsi conçu : « L'autorité scolaire locale devra entretenir dans des conditions satisfaisantes toutes les écoles élémentaires publiques qui sont nécessaires dans sa circonscription. Le contrôle des dépenses lui appartiendra. » Les paragraphes suivants disposent, en ce qui concerne les *non-provided schools*, que l'autorité locale a le contrôle de l'instruction séculière, mais que les administrateurs de l'école ont celui de l'instruction religieuse. En outre, aux termes de la section 5 de l'*Act*, l'autorité locale, qui succède aux *School Boards* supprimés pour administrer les *provided schools*, se voit attribuer le contrôle et la responsabilité de l'instruction séculière donnée dans les *non-provided schools*.

Ces divers textes établissent une distinction très nette entre enseignement séculier et enseignement religieux dans

les *non-provided schools*. Cette distinction avait été toujours interprétée comme déterminant les droits respectifs de l'autorité locale et des administrateurs de l'école sur ces deux domaines bien séparés. On avait admis que, l'enseignement religieux faisant partie du programme normal des *non-provided schools*, les dépenses relatives à cet enseignement incombait à l'autorité locale, bien qu'elle n'eût pas à connaître de quelle façon cet enseignement était donné. Le *County Council* de West Riding ne voulut pas accepter cette interprétation : l'autorité locale, prétendait-il, ne pouvait être tenue de payer pour un enseignement qu'elle n'avait pas à contrôler, il résultait de la loi qu'elle n'était responsable que de l'instruction séculière exclusivement.

En conséquence le *County Council* de West Riding fit procéder, en 1904, à une enquête dans les *non-provided schools* de sa circonscription, en vue de déterminer le nombre d'heures que chaque maître consacrait à l'enseignement religieux confessionnel, et décida de déduire de leurs traitements la somme correspondant au temps qu'ils consacraient à ce service, soit en moyenne 10 0/0. Le *Council* refusa, en août 1905, de se conformer à un *Order* ou arrêté du *Board of Education* lui enjoignant de payer aux maîtres la quote-part qu'il avait retenue. La question fut portée devant les tribunaux.

En juin 1906 la juridiction de première instance (*Lower Court*) donne tort au West Riding. Mais sur son appel, la *Court of Appeal* décida, le 8 août 1906, par deux voix

contre une, qu'une autorité scolaire locale n'est pas tenue de payer aux maîtres des *non provided schools* le temps consacré à l'enseignement religieux confessionnel. Cette décision est basée notamment sur les motifs suivants : l'obligation pour les autorités locales d'entretenir les écoles publiques n'embrasse pas l'enseignement religieux confessionnel, car le contrôle en cette matière leur est expressément retiré, et, par suite, elles ne sont pas en mesure de s'assurer que cet enseignement sera donné dans des conditions satisfaisantes.

On comprend l'émotion que cet arrêt, rendu au moment où le Bill de M. Birrell, en cours de discussion, avait pour principal objet de dispenser les autorités locales de toute responsabilité financière pour l'enseignement confessionnel, souleva dans le pays. La nouvelle loi était-elle donc inutile ? L'*Act* de 1902, selon la nouvelle interprétation qui en était donnée, ne faisait-il pas droit à la principale revendication du parti libéral, que M. Balfour avait toujours refusé d'accueillir ? Cette interprétation ne justifiait-elle pas la résistance passive aussi bien de la part des contribuables qui laissaient saisir leurs biens plutôt que de payer la taxe scolaire destinée à subventionner l'enseignement confessionnel, que de celle des autorités locales déclarées en défaut pour avoir refusé aux *non-provided schools* ces mêmes subventions ? Il était à craindre que de nombreuses autorités locales, s'appuyant sur le précédent, s'empresseraient d'imiter l'attitude du West Riding. La situation était de nature à jeter un certain trouble dans les

esprits. Les poursuites contre les *passive resisters* furent arrêtées. Le *Board of Education* déféra l'arrêt d'appel à la juridiction suprême de la Chambre des Lords. Celle-ci rendit son arrêt le 14 décembre ; à l'unanimité des huit juges, elle admit la thèse du *Board of Education* et confirma la décision de la *Lower Court*. Il n'est désormais plus douteux que les autorités locales doivent, d'après l'*Act* de 1902, supporter les dépenses de l'enseignement confessionnel dans les *non-provided schools*, quoique n'en ayant pas le contrôle : si la loi distingue entre l'instruction séculière et l'instruction religieuse, c'est seulement au point de vue des droits respectifs de contrôle de l'autorité locale et des administrateurs, et non pas au point de vue de l'obligation financière de l'autorité locale. L'entretien de l'école, qui incombe à l'autorité locale, comprend l'instruction religieuse là où elle rentre dans le programme d'enseignement.

L'arrêt de la juridiction de la Chambre des Lords survint au moment où le Bill de M. Birrell venait d'échouer devant le Parlement. Double échec pour les libéraux, puisque le Bill de M. Birrell tendait, ainsi que nous allons le voir, à dispenser le contribuable de participer à la dépense relative à l'enseignement religieux confessionnel.

CHAPITRE VI

Le Bill de 1906

SECTION I

Le projet du Gouvernement libéral en 1906

Ainsi que le déclara M. Birrell à la Chambre des Communes le 9 avril 1906 (1) en présentant le Bill dont il était l'auteur, ce projet n'avait pas pour unique objet de régler la question de l'enseignement religieux à l'école publique : c'était un projet d'ordre général ; il rappela que la question religieuse n'est pas toute la question scolaire, elle n'est qu'une partie d'une œuvre qui a pour but l'organisation d'un enseignement primaire public adapté aux besoins et aux aspirations de la nation entière. Le projet n'a pas non plus en vue de détruire le régime institué par l'*Act* de 1902 : il en respecte au contraire les principes, il les complète et les confirme dans leurs conséquences logi-

(1) Hansard. *Parl. Deb.*, 4^e série, Vol. 155, pp. 1017 et s.

ques. L'*Act* de 1902 attribuait aux Conseils de Comté et de Bourg l'administration des écoles publiques, en réservant l'indépendance des écoles volontaires (1) au point de vue de l'instruction religieuse ; et M. Balfour avait admis que si l'expérience démontrait que le compromis applicable aux écoles volontaires n'était pas viable, le Parlement pourrait en modifier les termes. C'est en se référant à cette déclaration que M. Birrell put dire que l'*Act* de 1902 « portait le Bill de 1906 dans ses bras ».

Le Bill Birrell est divisé en 5 parties complétées par 2 cédules : 1° régime administratif des écoles volontaires et dispositions financières ; 2° pouvoirs donnés au *Board of Education* en matière de révision d'actes de fondations scolaires ; 3° dispositions relatives aux attributions des autorités locales ; 4° régime administratif spécial au pays de Galles ; 5° dispositions spéciales et dispositions d'ordre.

Le principe posé au début du Bill est le suivant : désormais aucune école ne sera une école primaire publique si elle n'est une école pourvue par l'autorité locale, c'est à-dire une *provided school* dans le sens de l'*Act* de 1902. En d'autres termes, aucune école ne pourra recevoir de subventions publiques, provenant des impôts d'Etat ou des taxes locales, si elle ne se soumet entièrement au contrôle de l'autorité locale. Faute d'accepter ce transfert, les écoles volontaires redeviendront écoles privées réduites à leurs ressources propres.

(1) On avait continué à désigner *voluntary schools* les écoles dont la dénomination exacte est, en vertu de l'*Act* de 1902, *non-provided schools*.

Ce principe emporte deux conséquences : 1^o les maîtres employés dans une école publique ne seront soumis à aucune condition de croyance religieuse et ne pourront donner aucune instruction religieuse dogmatique ; 2^o aucune instruction religieuse dogmatique ne sera donnée dans une école publique ; conformément aux dispositions applicables aux *provided schools* d'après l'Act de 1902, l'autorité locale ne pourra y faire donner que l'enseignement religieux non dogmatique selon la formule Cowper-Temple.

En vue d'assurer la liberté d'action des parents qui auraient des objections même contre cet enseignement religieux non dogmatique, le Bill modifiait la *conscience clause* en vue de la rendre plus efficace ; cette clause, d'après le texte de 1870 toujours en vigueur, disposait que les enfants, dont les parents le demanderaient, pourraient être dispensés d'assister à l'instruction ou aux pratiques religieuses ; l'enseignement religieux étant donné pendant les heures de classe, il en résultait que les parents hésitaient à user d'une faculté qui demandait de leur part un acte d'initiative et qui mettait leurs enfants dans une situation exceptionnelle vis-à-vis de leurs condisciples. M. Birrell proposait de rendre effectif le droit d'option des parents en décidant qu'ils ne seraient désormais tenus d'envoyer leurs enfants à l'école que pendant le temps consacré exclusivement, d'après l'emploi du temps, à l'instruction séculière ; cette nouvelle formule devait surtout trouver son utilité dans les cas où on admettait que par exception, ainsi que nous le verrons ci-

après. un enseignement confessionnel pouvait être donné à l'école

Les conditions auxquelles les écoles volontaires seront transférées à l'autorité locale pour devenir *new-provided schools* sont les suivantes :

Ce transfert fera l'objet d'un arrangement entre les propriétaires de l'école et l'autorité locale ; cet arrangement, facultatif pour les deux parties contractantes, est soumis à l'approbation du *Board of Education*. Par suite, les conditions d'achat ou de location des bâtiments scolaires sont à débattre librement entre les deux parties. Mais l'autorité locale sera, dans tous les cas, tenue d'entretenir le bâtiment en bon état ; elle pourra y apporter les modifications jugées raisonnables ; aucune restriction au droit absolu de contrôle de l'autorité locale ne pourra lui être imposée, nonobstant toute clause contraire que pourraient comporter les statuts auxquels l'école serait soumise.

Les propriétaires de l'école volontaire pourront demander, comme condition du transfert de l'école, que des facilités leur soient accordées pour y faire donner l'enseignement religieux dogmatique. Dans ce cas l'autorité locale devra accorder ces facilités aux conditions suivantes :

1° Cet enseignement ne sera pas donné aux frais de l'autorité locale ;

2° Il ne sera pas donné par le personnel de l'école ;

3° Il ne sera donné qu'en dehors des heures de classe et deux matins au plus par semaine ;

4° Il ne sera donné qu'aux enfants dont les parents le demanderont.

Cette première exception au principe qu'aucun enseignement dogmatique ne doit être donné dans les écoles publiques, est prévue dans la clause 3 du Bill connue sous le nom d'*ordinary facilities clause*. Elle est, on le voit, subordonnée à des restrictions assez importantes. Il convient d'ailleurs de remarquer qu'elle ne déroge pas gravement au principe, puisque l'enseignement confessionnel ne sera donné ni par les maîtres, ni pendant les heures de classe, ni aux frais de l'autorité publique.

Ces « facilités ordinaires » s'appliqueront à un grand nombre d'écoles rurales, dans les villages où l'école volontaire, c'est-à-dire, dans la très grande majorité des cas, l'école anglicane, est la seule école publique, et où, par conséquent, la population est de longue date habituée à voir donner à l'école l'enseignement de la religion anglicane. M. Birrell n'a pas voulu, en excluant d'une manière absolue de ces écoles l'enseignement confessionnel, heurter les situations acquises. Il a laissé à l'autorité locale le soin de décider s'il convenait dans ce cas d'ouvrir une école nouvelle non-confessionnelle, ou de prendre à sa charge l'école volontaire existante, en permettant, si l'Eglise propriétaire le demandait, que l'enseignement confessionnel y fût donné, deux fois par semaine, par les soins du prêtre. D'ailleurs, si l'autorité locale le décide ainsi, l'enseignement religieux non-confessionnel (le *Cowper-Templeism*, comme on l'a dénommé plus brièvement) pourra y être donné en

même temps par les soins du maître, sauf au cas où celui-ci s'y refuserait pour des raisons de convictions personnelles. Il n'est pas douteux que cette disposition, si elle était devenue loi, aurait atteint un résultat que l'*Act* de M. Balfour n'avait pu obtenir, celui de libérer l'école du village de la tutelle de l'Eglise.

Mais M. Birrell prévoyait une dérogation bien plus sérieuse en faveur de l'enseignement confessionnel dans certaines *new-provided schools*. On ne pouvait manquer d'être frappé par ce fait que, surtout dans les grandes villes, les adeptes de certaines religions, notamment les catholiques et les israélites, s'étaient imposés de grands sacrifices pour ouvrir des écoles destinées spécialement à recevoir les enfants de leurs coréligionnaires. Dans ces écoles, l'enseignement, confié à des maîtres catholiques ou israélites, s'adressait, en fait, exclusivement à des enfants catholiques ou israélites. N'aurait-il pas été injuste de décider que si ces écoles, qui répondaient à des besoins particuliers, désirent continuer à recevoir des subventions publiques, elles devront se soumettre à la règle de l'enseignement non-confessionnel donné par des maîtres désignés par l'autorité locale, sous réserve de deux matinées consacrées à l'enseignement confessionnel en dehors des heures de classe? C'eût été, disait-on, méconnaître la volonté formelle des parents.

Aussi M. Birrell proposait-il, pour ces sortes d'écoles, que l'autorité locale eût le droit d'admettre, si elle y consentait et si certaines conditions étaient réunies, un régime

spécial, celui des « facilités étendues » (*extended facilities*) de la clause 4 du Bill. Quoique en fait cette clause vise principalement les écoles catholiques et israélites, elle peut être invoquée par les écoles relevant d'autres confessions :

L'autorité locale *peut* autoriser un enseignement confessionnel dans une *new-provided school* pendant les heures de classe, et peut dans ce cas autoriser les maîtres à donner cet enseignement, aux conditions suivantes :

1° S'il s'agit d'une école située dans une circonscription urbaine comptant plus de 5.000 habitants ;

2° Si les parents d'au moins 20 enfants fréquentant l'école le demandent ;

3° S'il résulte d'une enquête publique que les parents des quatre cinquièmes des enfants désirent ces facilités ;

4° S'il existe d'autres écoles pour les enfants dont les parents objecteraient à l'enseignement confessionnel à donner à l'école.

Suivant la règle générale, les dépenses relatives à cet enseignement confessionnel ne seront pas à la charge de l'autorité locale

C'était une proposition très libérale que de permettre aux écoles confessionnelles de continuer, là où le vœu des familles les réclamait d'une manière évidente, à fonctionner en tant qu'écoles publiques. Mais l'autorité locale conservait le droit de nomination des maîtres ; n'était-ce pas là, pour l'avenir, une source de conflits, puisque les diverses confessions étaient vivement intéressées au choix

de personnes présentant toutes les garanties nécessaires pour donner l'enseignement religieux en leur nom ?

Ainsi que nous l'avons vu, le Bill Birrell laissait aux propriétaires ou administrateurs d'une école volontaire le soin d'apprécier s'il convenait d'accepter l'arrangement que leur proposerait l'autorité locale pour le transfert de l'école. Faute d'accepter cet arrangement, l'école pouvait soit se fermer, soit redevenir école privée, indépendante mais ne participant plus aux subventions publiques.

D'ailleurs, même en tant qu'école privée, elle pouvait continuer à être reconnue officiellement (*certified efficient*), en ce sens que les élèves pouvaient y satisfaire à l'obligation scolaire. Ce droit d'option laissé aux propriétaires ou administrateurs des écoles volontaires devait naturellement être subordonné à certaines restrictions en ce qui concerne les écoles provenant de fondations charitables, et grevées d'une affectation scolaire aux termes de leurs statuts approuvés. Le Bill créait une Commission de trois membres (1) à laquelle pouvait s'adresser une autorité locale dans le cas où une école de ce genre refusait de se transformer en *new-provided school*. La Commission pouvait modifier les statuts de l'école en décidant qu'elle continuerait à fonctionner pendant cinq ans au moins comme

(1) Les objections que le parti de l'opposition souleva contre les pouvoirs donnés à cette Commission cessèrent lorsque, au cours de la discussion en Comité, M. Birrell fit connaître qu'elle se composerait de trois personnalités « d'un haut caractère » : Sir Arthur Wilson, Sir Hugh Owen, Mr. Worsley Taylor.

école privée reconnue, ou même qu'elle deviendrait *new-provided school* aux conditions qu'elle déterminerait, notamment à la condition de facilités pour un enseignement confessionnel prescrit par les statuts. Cette disposition se justifiait par la considération que l'Etat avait souvent participé dans une mesure importante aux dépenses de construction de ces écoles.

Le résultat immédiat de la transformation d'écoles volontaires en *new-provided schools* devait être un accroissement considérable des charges scolaires des autorités locales. M. Birrell évaluait la seule dépense d'entretien des nouveaux bâtiments scolaires à £ 250.000 par an (6.305.000 fr.). Il proposait en conséquence d'attribuer aux autorités locales une subvention additionnelle d'un million de livres (25.220.000 fr. environ) (1). Cette somme ne lui paraissait pas de beaucoup supérieure à la charge supplémentaire qui résulterait du Bill pour les autorités locales. Cette charge ne pouvait être évaluée même approximativement, car elle dépendrait entièrement de la façon dont autorités locales d'une part, et écoles volontaires de l'autre, se montreraient disposées à se prévaloir des dispositions du Bill. En conséquence, le soin serait laissé au *Board of Education* de faire connaître, dans le *Code* annuel, les conditions de répartition de cette subvention.

Telles sont les dispositions essentielles du Bill de

(1) A. Birrell, discours du 9 avril 1906 à la Chambre des Communes. *Hansard. Parl. Deb.*, 4^e série. Vol. 155, p. 1037.

M. Birrell. Il suffit d'indiquer très brièvement les autres modifications qu'il proposait à la législation en vigueur.

La deuxième partie du Bill est une révision complète de la législation relative aux fondations scolaires, actuellement régies par les *Charitable Trust Acts* et les *Endowed Schools Acts*. Elle tend à substituer à l'organisation assez complexe établie par ces lois une organisation mieux adaptée aux besoins scolaires actuels et une procédure plus simple. Elle renforce les attributions du *Board of Education* en matière de révision et d'application des statuts de fondations.

La troisième partie contient des réformes administratives. D'une part M. Birrell désirait alléger la charge pesant sur les autorités locales, dont le ressort est souvent trop étendu, et d'autre part éveiller, dans les circonscriptions plus petites, l'intérêt local pour les questions scolaires. Dans ce but, il proposait certaines dévolutions et délégations d'attributions :

Dévolution d'attributions en matière d'enseignement secondaire, aux Conseils de Bourg (Londres excepté) ou de District Urbain de 50.000 habitants. Sur la demande de ces conseils, le *Board of Education* pourra décider qu'ils seront les autorités locales que pour l'enseignement secondaire. D'après l'*Act* de 1902, ces conseils ne sont autorités locales que pour l'enseignement primaire, lorsque leurs circonscriptions comptent respectivement 10.000 ou 20.000 habitants.

Délégation d'attributions en matière d'administration des écoles primaires (sauf en ce qui concerne la nomination et

les traitements des maitres) aux Conseils de Bourgs (Londres excepté), ou de Districts Urbains ou Ruraux, ou de Paroisses, sur leur demande. En cas de refus de l'autorité locale, l'« autorité mineure » intéressée pourra en appeler au *Board of Education*.

En vue d'accroître les ressources applicables à l'enseignement, le Bill disposait que la période d'amortissement des emprunts contractés par les autorités locales pour cet objet serait portée de trente à soixante ans, et supprimait la limite de deux *pence* par livre fixée en 1902 pour les taxes locales établies par les Conseils de Comté en faveur de l'enseignement secondaire et technique.

En outre le Bill prévoyait que les autorités locales pourraient ouvrir des écoles de vacances et organiser l'inspection médicale dans les écoles primaires. Le Registre du personnel enseignant, prévu par le *Board of Education Act* de 1899, et dont l'application n'avait pas donné des résultats satisfaisants, était supprimé.

La quatrième partie proposait d'accorder au pays de Galles l'autonomie en matière scolaire, par la création d'un *Council of Wales* élu par les pouvoirs publics locaux, auquel seraient transférées, sous certaines réserves, les attributions du *Board of Education* en matière d'enseignement secondaire et primaire dans la principauté.

Le Bill ne s'appliquait pas, de même que l'*Act* de 1902, ni à l'Ecosse ni à l'Irlande.

SECTION II

La discussion parlementaire et l'échec du Bill de 1906

Le Bill Birrell souleva autant d'émotion qu'en avait provoqué en 1902 le Bill Balfour. Mais l'opposition provenait cette fois, pour des raisons inverses, du parti conservateur et de l'Eglise anglicane. En outre, les dispositions très libérales qu'il contenait, notamment les facilités étendues pour l'enseignement confessionnel, ne plurent ni à ceux qui devaient en bénéficier, par exemple les catholiques, ni aux nonconformistes qui s'en prétendaient lésés.

La discussion du Bill fut longue et laborieuse, presque autant que celle de l'*Act* de 1902. La Chambre des Communes y consacra les séances suivantes (1) :

Première lecture : 9 avril ;

Deuxième lecture (discussion générale) : du 7 au 10 mai. Le vote fut acquis à une majorité de 206 voix (410 contre 204) ;

Comité (discussion des articles) : du 21 mai au 18 juillet. L'ensemble du Bill fut voté à 162 voix de majorité ;

Rapport : du 23 au 29 juillet ;

Troisième lecture : 30 juillet (majorité : 192 voix).

A la Chambre des Lords, la discussion se poursuivit aux dates suivantes (2) :

(1) Hansard, *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 155 à 162, *passim*.

(2) Hansard, *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 162 à 166, *passim*.

Première et deuxième lectures : du 1^{er} au 3 août ;

Comité (session d'automne) : du 31 octobre au 22 novembre ;

Rapport : du 29 novembre au 6 décembre ;

Troisième lecture : 6 décembre (105 voix contre 28, majorité 77).

Le Bill, profondément modifié par la Chambre des Lords, revint le 10 décembre devant la Chambre des Communes, qui, le lendemain, par 416 voix contre 107, à l'énorme majorité de 309 voix, rejeta en bloc les amendements des Lords.

La Chambre haute, saisie de nouveau le 17 décembre, maintint le 19 décembre ses amendements, par 132 voix contre 52 (majorité 80 voix), et le Gouvernement retira le Bill (1).

*
* *

En présentant le Bill à la Chambre des Communes, M. Birrell avait déclaré qu'il était la conséquence directe et le résultat inévitable de la volonté du pays : celle-ci s'était nettement exprimée, depuis 1902 et surtout lors des récentes élections générales, dans le sens de l'établissement d'un contrôle public non limité sur les écoles entretenues aux frais de la nation et destinées à tous les enfants. Ce principe admis, il avait fallu examiner si un enseignement religieux, et quelle forme d'enseignement religieux, serait donné dans ces écoles. On aurait pu songer à établir la laïcité complète de l'enseignement primaire, ou au contraire, à organiser dans toutes les écoles une instruction confes-

(1) *Ibid.*, vol. 166-167, passim.

sionnelle : mais le Gouvernement ne s'était arrêté ni à l'une ni à l'autre de ces solutions, la première étant manifestement contraire à la volonté de la nation (1), la seconde étant pratiquement impossible. Il proposait de généraliser l'enseignement religieux non dogmatique, qui avait, depuis trente-six ans, fait ses preuves dans le plus grand nombre des *Board schools*. Cet enseignement chrétien, basé sur la Bible, est de nature à satisfaire la très grande majorité des parents et devrait notamment plaire aux anglicans (2) : c'est au clergé qu'il appartiendra de compléter ces notions générales suivant les convictions particulières de chacun.

M. Birrell se défendait donc d'avoir voulu proposer un Bill antireligieux. Mais il dut renoncer bien vite à l'espoir de se concilier l'opinion anglicane (3). Les représentants de l'Église se montrèrent en effet vivement opposés à l'extension du *Cowper-Templeism* aux anciennes écoles volontaires. Cet enseignement religieux non-confessionnel n'était pas, disaient-ils, simplement négatif ; il cessait d'être neutre parce qu'il avait trop facilement une tendance à être transformé en un enseignement positif, qui éloigne les enfants d'une instruction religieuse plus complète,

(1) La Chambre des Communes donna raison à l'opinion exprimée à ce sujet par M. Birrell. Un amendement à la clause I tendant à la sécularisation complète des écoles fut repoussé à l'énorme majorité de 414 voix. Hansard, *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 157, p. 1219, et vol. 158, p. 116 à 160.

(2) A. Birrell, discours du 9 avril 1906. Hansard, *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 155, p. 1017.

(3) V. notamment la lettre de l'archevêque de Canterbury au secrétaire de la *National Society*, 10 avril 1906, publiée dans les journaux du 11 avril.

au lieu de les y préparer, et les dispose à croire que l'enseignement d'un catéchisme particulier n'est ni nécessaire, ni digne de créance.

Les Anglicans, hostiles au *Cowper-Templeism*, trouvaient en outre insuffisantes les facilités ordinaires accordées deux matins par semaine dans les écoles volontaires transférées ; l'enseignement confessionnel étant donné en dehors des heures de classe, les parents useraient trop volontiers de la *conscience clause* « perfectionnée » (selon le mot de M. Birrell) et, envoyant leurs enfants à l'école pendant l'horaire régulier, se contenteraient, par négligence ou indifférence, du *Cowper-Templeism* enseigné par le maître. Les Anglicans trouvaient d'autre part trop restrictives les conditions imposées pour l'obtention des facilités étendues, et cette concession que M. Birrell avait voulu accorder aux écoles confessionnelles paraissait dérisoire aux catholiques et aux israélites pour qui elles étaient spécialement prévues. M. Redmond déclara, au nom des nationalistes irlandais, que sur 1.040 écoles catholiques 501 se trouvaient dans l'impossibilité de se prévaloir de cette disposition en raison de ce qu'elle était limitée au cas des écoles urbaines et au cas où les quatre cinquièmes des parents en réclameraient l'application (1). Aussi les députés irlandais se séparèrent-ils, dès le début, de la majorité libérale, pour voter contre le Bill.

(1) Hansard, *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 159, p. 814.

Les facilités ordinaires ou étendues ne plaisaient pas non plus aux nonconformistes, auxquelles elles apparaissent comme une continuation du privilège confessionnel des autres Eglises et une dérogation injuste au principe de la loi.

La majorité ministérielle, qui était ordinairement de 350 voix, tomba à 206 dès le vote en deuxième lecture. Le Bill fut définitivement adopté par la Chambre des Communes à une majorité de 192 voix. Ces chiffres montrent que le Bill avait dans l'ensemble, et malgré quelques divergences de détail, l'approbation d'une importante majorité à la Chambre des Communes. Malgré l'agitation provoquée dans le pays contre le Bill, malgré l'opposition très vive qu'il rencontra au Parlement de la part des conservateurs et du parti de l'Eglise anglicane, il n'était pas douteux que la solution proposée par M. Birrell avait reçu l'adhésion générale du parti libéral.

Pour souligner l'importance de la mesure proposée, il n'est pas inutile d'indiquer le nombre des écoles auxquelles elle s'appliquait ; au 1^{er} janvier 1906 il existait (1) :

6.800 *council schools* comportant 3.445.881 places d'élèves ;

13.652 *voluntary schools* comportant 3.542.186 places d'élèves.

Les 13.652 écoles volontaires se répartissaient ainsi qu'il suit :

(1) *Board of Education. Statistics of Public Education in England and Wales, 1904-1905-1906*, pp. 19 et s.

11.418 écoles anglicanes avec 2.761.917 places ;

1.070 écoles catholiques avec 412.669 places ;

372 écoles wesleyennes avec 142.210 places ;

12 écoles israélites avec 11.358 places ;

780 écoles non-confessionnelles (écoles de la Société Britannique, etc.) avec 214.032 places.

C'était donc la destinée future de près de 14.000 écoles, recevant régulièrement environ 3 millions d'élèves, que le Parlement avait à régler. M. Birrell proposait d'allouer aux autorités locales, pour les aider à supporter la charge qu'entraînerait le transfert de la plupart de ces écoles, une subvention additionnelle d'un million de livres ; cette somme s'ajouterait aux £ 10.682.935 (269.423.000 francs) de subventions parlementaires prévues au budget de 1905-1906. L'application du Bill emporterait d'autre part une augmentation de la somme de £ 9.909.255 (près de 250 millions de francs) demandée aux taxes locales, et un nouvel accroissement du chiffre total du budget de l'enseignement primaire, qui en quatre années, de 1902 à 1906, avait passé de £ 16.901.276 (426.250.000 francs) à £ 20.891.135 (526.874.000 francs) (1).

*
* *

(1) Ces chiffres ont été indiqués par M. Birrell à la Chambre des Communes, le 16 mai 1906. Hansard, *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 157, p. 458. Ne sont pas compris dans ces totaux les dépenses d'administration et de réparations des écoles volontaires qui sont à la charge des propriétaires, et les emprunts des autorités locales.

Après la discussion générale (1), au cours de laquelle M. Wyndham, M. Chamberlain, M. Redmond, M. Balfour exprimèrent les vues de l'opposition, et M. Lloyd-George, M. Asquith, M. Birrell, celles du Gouvernement et de la majorité, la discussion des articles en Comité se poursuivait laborieusement (2) ; les amendements furent proposés en nombre considérable, — il en fut déposé jusqu'à 120 pour un seul article. L'opposition s'efforça d'obtenir des précisions, quelques garanties en faveur de l'enseignement confessionnel et contre l'arbitraire des autorités locales. Le Gouvernement s'en tint à ses premières propositions, et le résultat de son attitude ferme fut que le Bill, tel qu'il fut finalement voté par la Chambre des Communes, n'avait subi que des modifications peu importantes.

Toutefois, en vue de ne pas retarder davantage la discussion, le Gouvernement crut devoir abandonner la deuxième partie du Bill, relative à la réorganisation de la législation des fondations scolaires. Il se réservait de reprendre cette question ultérieurement par voie de mesure spéciale.

En repoussant un amendement qui proposait d'ouvrir un appel au *Board of Education* au cas où une autorité locale ou les propriétaires d'une école volontaire refuseraient sans motifs justifiés de conclure un arrangement pour le transfert de l'école, la Chambre montra son inten-

(1) Hansard, *Parl. Deb.* 4^e série, vol. 156, p. 1010 et s.

(2) Hansard, *Ibid.*, vol. 157, p. 960 et suiv.

tion de respecter la liberté d'action des autorités locales et de s'opposer à toute intervention susceptible de la restreindre.

Le 18 juin, alors qu'on en était encore à la clause 3, sir Campbell-Baunermann proposa (1) à la Chambre, en vue de hâter la discussion qui menaçait d'être interminable, de lui appliquer la « clôture par compartiments ». De cette façon, le temps à consacrer à chaque article étant déterminé à l'avance, un délai maximum de dix-huit jours était accordé à la Chambre des Communes pour terminer l'examen des articles en Comité. M. Balfour combattit cette proposition, mais son amendement fut repoussé à 170 voix de majorité. De 1902 à 1906, les rôles étaient renversés : en 1902 c'était M. Balfour qui proposait la « guillotine » et sir Campbell-Bannermann qui s'y opposait en invoquant le droit des minorités.

Sur la clause 3 relative aux facilités ordinaires l'opposition combattit vivement la disposition qui limitait à deux matinées par semaine le droit d'entrée, à l'école, du prêtre chargé de l'enseignement confessionnel. Il en fut de même de l'article 6 établissant une *conscience clause* « perfectionnée » ; d'ailleurs ces deux dispositions ont entre elles un étroit rapport. La nouvelle *conscience clause* fut signalée comme une tendance à la sécularisation de l'école et un encouragement à l'indifférence des parents, puisque l'enseignement religieux ne serait plus donné pendant les

(1) Hansard, *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 158, p. 1391 et suiv.

heures de classe obligatoires. Un amendement aux termes duquel l'instruction religieuse devait être donnée pendant les heures de présence obligatoire, et au sujet duquel le Gouvernement ne crut pas devoir poser la question de confiance, ne fut repoussé qu'à 16 voix de majorité; et l'article ne fut adopté qu'à 47 voix de majorité (1).

C'est sur la clause 4, à propos des « facilités étendues », que se livra la vraie bataille. A la suite de la discussion en Comité, et en vue de répondre à certaines critiques provenant soit des catholiques et anglicans, soit des nonconformistes, le Gouvernement fit adopter certains amendements.

Les uns sont destinés à restreindre les cas où une école volontaire transférée pourrait obtenir les facilités étendues pour l'enseignement confessionnel qui pourra être confié, le cas échéant, au personnel de l'école, et sont destinés à garantir que ces facilités sont demandées effectivement par les quatre cinquièmes des parents des élèves :

1^o La volonté des parents sera constatée au moyen d'un vote ;

2^o Ne seront admis au vote que les parents des élèves qui fréquentent l'école depuis six mois au moins.

Chaque parent dispose d'autant de suffrages qu'il a d'enfants à l'école. Ceux qui s'abstiennent de prendre part au vote sont considérés comme non désireux d'obtenir les facilités étendues.

1. Hansard, *Parl. Deb.* 4^e série, vol. 159, p. 1510, 1518.

Un autre amendement dispose que les écoles dans lesquelles ces facilités seront accordées seront mises gratuitement à la disposition de l'autorité locale. Celle-ci, n'ayant pas à payer de loyer pour les bâtiments scolaires, sera plus disposée à accorder ces facilités.

Malgré les efforts faits par l'opposition en vue d'obtenir que le jeu de la clause 4 fût rendu automatique là où les conditions exigées étaient réunies, le Gouvernement fit maintenir le caractère facultatif de cette clause : c'est-à-dire que les autorités locales restent libres d'accepter ou de ne pas accepter le transfert d'une école volontaire pour laquelle sont demandées les facilités étendues. Mais il admit une concession, en soumettant la décision de l'autorité locale à un appel devant le *Board of Education*.

Lorsqu'il était saisi d'une protestation des intéressés contre la décision d'une autorité locale refusant de prendre à sa charge une école volontaire se trouvant dans les conditions prévues pour bénéficier des facilités étendues, quel était le droit du *Board of Education* ? Si l'on s'en était tenu aux principes du Bill primitif, le *Board* aurait eu le choix entre deux solutions : soit enregistrer et confirmer le refus de l'autorité locale, soit ne pas admettre ce refus et l'obliger à accepter le transfert de l'école, en tant qu'école bénéficiant des facilités étendues.

Dans le premier cas, l'école serait redevenue une école privée ne participant plus aux subventions publiques centrales ou locales ; dans le second, elle serait devenue une école publique entretenue au moyen de ces subventions.

Mais le Gouvernement fut amené à accepter une solution différente (1), qui constitue une remarquable dérogation aux principes du Bill de M. Birrell. Aux termes de l'amendement qui fut adopté, le *Board of Education*, saisi d'un appel contre un refus de transfert de la part de l'autorité locale, pourra, soit ordonner ce transfert, soit, au contraire, décider que l'école sera rangée dans une troisième catégorie nouvelle et fonctionnera comme école subventionnée par l'Etat, mais ne recevant pas de subventions provenant des taxes locales. C'était faire revivre, pour certaines écoles volontaires, le régime de 1870 qui avait été supprimé en 1902. Ces écoles tireront leurs ressources partie des subventions parlementaires, partie de souscriptions privées.

On ne peut méconnaître l'importance de la dérogation que cet arrangement, désigné sous le nom de *contracting-out*, apporte au principe du Bill.

« Il faut reconnaître (2) que la clause 4 (devenue ultérieurement clause 5) établit un régime triple à la place d'un régime double. Et à ce régime la clause 5 permet une extension indéfinie. La plupart des personnes qui, soit dans le Parlement, soit en dehors du Parlement, étaient qualifiées pour discuter cet amendement de *contracting-out*, eurent peu de loisir pour le faire avant qu'il vînt en discussion. Cependant, il était évident qu'il plaisait peu à

(1) Hansard. *Parl. Deb.* 4^e série. Vol. 159, p. 671 et s.

(2) *School Government Chronicle*, 30 juin 1906.

ceux même qui le votèrent. Dans une mesure plus ou moins grande, nous voyons rétablir le régime des écoles volontaires tel qu'il existait de 1870 à 1902 : c'est-à-dire des écoles subventionnées, mais indépendantes de l'autorité locale. D'autre part, l'autorité locale aura à administrer deux autres sortes d'établissements : les écoles non-confessionnelles et les écoles confessionnelles. Cette nouvelle classification tripartite des écoles primaires publiques a une grande importance. Pratiquement, il dépendra principalement des autorités scolaires locales d'étendre ou de restreindre cette importance dans l'avenir. »

Le *Schoolmaster* (dont le Dr Macnamara est le directeur) indique les raisons qui ont amené le Gouvernement et le Parlement à cette conception si différente de leurs premières intentions (1) :

« Le parti nonconformiste extrême désire que les écoles confessionnelles ne soient pas à la charge des autorités locales, afin qu'elles soient amenées progressivement à disparaître, dans leur impuissance à satisfaire aux garanties que leur demandera le *Board of Education*. Les « dénominationalistes » extrêmes désirent également qu'elles soient indépendantes des autorités locales, en vue de reprendre le contrôle absolu sur l'enseignement et sur le personnel... En outre il y a le contribuable. Dans ce projet néfaste, c'est lui dont l'influence sera la plus puissante. Il a détesté l'*Act* de 1902, non pas tant parce qu'il

(1) *The Schoolmaster*, 30 juin 1906.

lui a retiré le droit de s'occuper de l'instruction religieuse, mais parce qu'il lui a imposé — dans beaucoup de régions pour la première fois — le fardeau d'une taxe locale. Son dessein constant sera de rendre si lourdes les conditions de la clause 4, que les « dénominationalistes » demandant des facilités étendues n'aient souvent d'autre choix que de se résoudre au *contracting-out*, et dans ce dessein, le contribuable sera guidé par l'idée d'alléger le fardeau des taxes locales ».

M. Birrell déclara d'ailleurs que l'intention du *Board of Education* était de s'opposer à la généralisation du *contracting-out*, de ne l'accepter que là où les circonstances le rendraient inévitable, et qu'il verrait toujours avec défaveur des écoles se placer en dehors de l'organisation nationale de l'enseignement public.

Le *Schoolmaster* en conclut assez justement que le Gouvernement aurait préféré que le *contracting-out* n'eût jamais été introduit dans le Bill. Mais il convient de remarquer que cette défiance envers ce retour au régime de 1870 n'est pas générale ; aucune opinion ne peut être plus intéressante à signaler à ce sujet que celle de M. Sadler :

« Les privilèges des écoles volontaires existantes, écrivait-il (1), sauvegardés par l'Act de 1870 et diminués par l'Act de 1902, sont supprimés. L'autorité locale sera mai-

(1) « The future of denominational schools », *The Independent Review*, juin 1906.

tesse dans sa propre maison... Il importe de considérer par conséquent, si certaines écoles, reconnues satisfaisantes, ne devraient pas être autorisées à participer à la distribution des subventions parlementaires. Elles continueront en tous cas à exister, car elles représentent une conviction tenace. Dans ces conditions, il convient que l'Etat les aide à se maintenir au niveau des écoles non-confessionnelles, plutôt que de les abandonner dans la pauvreté et de les exposer à tomber au-dessous des conditions normales de personnel et d'installation matérielle. Les admettre à participer aux subventions parlementaires serait éviter une injustice. Ce serait permettre aux écoles confessionnelles de continuer à vivre, en tant que minorité, sans gêner l'administration de l'autorité locale. Ce serait débarrasser cette dernière de maintes questions difficiles relatives aux fondations scolaires. Ce serait remettre aux défenseurs des écoles confessionnelles le soin de supporter toute la dépense non couverte par la subvention parlementaire, devoir qui attesterait la sincérité de leur conviction. Et l'existence de deux catégories d'écoles, fonctionnant parallèlement et non plus réunies sous un régime double qui entrave l'action des autorités locales et occasionne des conflits, assurerait une variété d'influence favorable aux intérêts de l'enseignement. »

Ces discussions sur le régime nouveau des écoles confessionnelles n'offrent, dira-t-on, qu'un intérêt rétrospectif, puisque finalement le Bill de M. Birrell n'est pas devenu loi, et qu'à l'heure actuelle l'*Act* Balfour subsiste

intact. Mais il s'en faut que la question soit définitivement réglée ; elle est encore à l'étude. Tôt ou tard elle devra recevoir une solution, qui modifiera plus ou moins gravement les dispositions de l'*Act* de 1902. Il était donc intéressant d'indiquer les opinions qui ont été exprimées à ce sujet au sein du Parlement au nom de la majorité libérale.

Les autres dispositions, moins importantes, du Bill de 1906 subirent à la Chambre des Communes quelques modifications dont il convient de signaler les principales.

La deuxième partie, ainsi qu'il a déjà été dit, relative aux fondations scolaires, fut abandonnée.

Dans la troisième partie, la clause 25, qui proposait de créer de nouvelles autorités locales pour l'enseignement secondaire, fut abandonnée également.

La clause 26, relative à la délégation d'attributions d'enseignement primaire à des autorités locales « mineures » d'un comté, fut profondément modifiée. Il fut décidé que l'initiative de proposer ces délégations devrait venir, non plus des autorités mineures, mais du Conseil de Comté lui-même. Ces autorités mineures pourront être soit des conseils existants (par exemple les conseils de districts urbains), soit des conseils élus *ad hoc* (c'est-à-dire des sortes de *School-Boards*), soit des conseils formés de la réunion de divers corps électifs locaux. Ces conseils devront comprendre des femmes parmi leurs membres.

Ces autorités mineures sont donc aussi variées que possible. Mais leurs attributions sont sévèrement limitées :

elles ne pourront s'occuper ni de la nomination, de la révocation et des salaires des maîtres, ni élaborer des règlements de fréquentation scolaire, ni engager des dépenses nouvelles, ni intervenir pour octroyer ou refuser les facilités étendues pour l'enseignement religieux.

Au cours de la procédure sur rapport, on demanda que l'administration scolaire à Londres fût confiée à un *Education Board*, c'est-à-dire à un corps *ad hoc*, spécialement élu et à attributions spécialisées ; dans une ville comme Londres, l'importance du service public de l'enseignement justifie, dit-on, la création d'un organisme spécial, et sa substitution au Conseil de Comté dont les attributions sont trop nombreuses et trop lourdes. L'amendement fut retiré, mais M. Birrell ne dissimula pas qu'à son avis une mesure de ce genre pourrait être, tôt ou tard, reconnue indispensable.

En discussion en Comité, le *Council for Wales* fut transformé en un *Welsh Central Committee*, c'est-à-dire un Comité fonctionnant sous le contrôle du *Board of Education*. La principauté devait ainsi avoir une administration scolaire séparée, analogue à celles de l'Écosse et de l'Irlande. Le Gouvernement annonça que ce Département aurait un représentant, un ministre, responsable devant le Parlement.

*
* *

La première et la seconde lecture du Bill eurent lieu, devant la Chambre des Lords, avant la prorogation du

Parlement, dans les premiers jours d'août. Lord Crewe défendait le Bill au nom du Gouvernement. Il fut évident, d'après les discours des principaux orateurs du parti conservateur et du parti anglican, Lord Londonderry, l'archevêque de Canterbury, le duc de Devonshire, Lord Landdowne, que la Chambre haute n'était pas disposée à accepter sans de graves modifications la mesure qui avait été votée par la Chambre des Communes.

La discussion des articles en Comité commença au début de la session d'automne, le 29 octobre. Au cours de cette discussion, de nombreux amendements furent adoptés, souvent malgré l'opposition du Gouvernement. L'examen des principaux d'entre eux montrera jusqu'à quel point les délibérations de la Chambre des Lords modifièrent le caractère du projet qui lui avait été soumis.

La clause 1 disposait que désormais une école primaire publique devait être une école pourvue par l'autorité locale ; par conséquent, en principe, l'enseignement religieux non dogmatique selon la formule Cowper-Temple pouvait y être enseigné, à l'exclusion de tout enseignement confessionnel ; mais l'autorité locale avait le droit de décider qu'aucune instruction religieuse n'y serait donnée. Quoiqu'en fait, depuis 1870, très peu d'autorités scolaires publiques aient adopté dans leurs écoles la laïcité absolue, la Chambre des Lords décida de leur retirer cette faculté ; ne pouvant obtenir qu'une instruction confessionnelle fût donnée dans toutes les écoles, elle exigea du moins, comme garantie minimum, que l'enseignement du *Cowper*—

Templeism y fût obligatoire. Par 256 voix contre 56, elle décida que dans toute école publique « une part de l'horaire serait réservée chaque jour en vue de l'instruction religieuse » (1). Quoique peu favorable au *Cowper-Templeism*, elle le préférerait encore à l'enseignement matérialiste de l'« école sans Dieu ».

La Chambre des Lords modifia les conditions auxquelles les écoles volontaires existantes seront transférées à l'autorité locale (2); d'après le texte de la clause 2 adoptée par la Chambre des Communes, une autorité locale était libre de reprendre ou de ne pas reprendre une école volontaire; le *Board of Education* n'intervenait que pour donner son approbation à l'arrangement conclu entre les deux parties. Les Lords transformèrent en une obligation la faculté laissée à l'autorité locale : si les propriétaires de l'école volontaire le demandent, l'autorité locale sera tenue d'en accepter le transfert; c'est seulement dans le cas où elle estimerait que les bâtiments de l'école ne sont pas satisfaisants ou que l'école n'est pas nécessaire aux besoins du service scolaire du district, qu'elle pourra en appeler au *Board of Education*; celui-ci décidera en dernier ressort si l'école sera transférée ou non. Lorsque les deux parties seront en désaccord sur les conditions de l'arrangement transférant l'école, ces conditions seront arrêtées par la commission de trois membres prévue par la clause 9 (ancienne clause 8).

(1) Hansard. *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 163, p. 609 et s.

(2) Hansard. *Ibid.*, p. 1010 et s.

Des amendements d'évêques anglicans (1) modifièrent la clause 3 relative aux facilités ordinaires pour l'enseignement confessionnel, facilités qui, nous l'avons vu, devaient être obligatoirement accordées dans les écoles volontaires transférées lorsqu'elles étaient demandées lors de ce transfert. Par suite des modifications apportées à la clause précédente, et contrairement à l'intention première du Gouvernement et de la Chambre des Communes, une autorité locale pouvait se trouver obligée de prendre à sa charge une école à facilités ordinaires. L'enseignement religieux devait y être autorisé au plus deux matinées par semaine; cela parut insuffisant à la Chambre des Lords, surtout dans les écoles à effectif nombreux : il fut décidé que l'autorité locale pourrait, en raison du nombre de classes, autoriser l'enseignement confessionnel pendant plus de deux matinées. Chaque fois, il devait y être consacré au moins une bonne demi-heure.

Modification plus importante : dans les paroisses rurales où il n'existe qu'une seule école publique, l'autorité locale devra accorder les facilités ordinaires lorsqu'un nombre raisonnable de parents d'élèves les demanderont. Le Gouvernement avait voulu restreindre ces facilités aux écoles volontaires nouvellement transférées : les Lords décidaient qu'elles pourraient être accordées même dans les anciennes *provided schools*, ou dans les écoles à créer ultérieurement, dans les villages pourvus d'une école unique.

(1) Hansard. *Ibid.*, p. 1064 et s.

Le principal effort de la discussion à la Chambre des Lords porta sur la clause 4 relative aux « facilités étendues ». La Chambre des Communes avait décidé qu'une autorité locale pouvait accorder ces facilités étendues dans une école volontaire transférée lorsqu'un certain nombre de conditions assez restrictives étaient réunies. La liberté d'action de l'autorité locale était entière : quoique tenue de prendre en considération une demande de facilités étendues lorsqu'elle était formée par les parents de vingt élèves, et de faire une enquête publique, elle était seule juge de la suite à y donner. La Chambre des Lords rendit obligatoire ce qui était facultatif (1). A la grande majorité de 195 voix contre 47, elle décida que lorsque les conditions exigées seront réunies, l'autorité locale sera tenue d'accorder les facilités ; son rôle se bornera donc à constater si ces conditions existent. De plus, l'initiative de la demande appartiendra non seulement aux parents de 20 élèves, mais aussi aux propriétaires des bâtiments. D'autre part, il avait été prévu que l'autorité locale pouvait permettre aux maîtres de l'école de donner l'instruction confessionnelle : la Chambre des Lords décida qu'elle devra accorder cette autorisation.

Quant aux conditions auxquelles était subordonnée la concession des facilités étendues, la Chambre des Lords les modifia de façon à les rendre beaucoup moins restrictives.

(1) Hansard. *Parl. Deb.*, 4^e série. Vol. 164, p. 241 et suiv.

Elles ne devaient primitivement être accordées que dans les écoles urbaines ; cette disposition s'expliquait par ce fait que les écoles catholiques, spécialement visées dans l'intention de M. Birrell, existaient surtout dans les grandes villes, alors que les écoles anglicanes étaient plutôt répandues dans les campagnes, dans près de 8.000 paroisses à école unique, celle-ci était anglicane. Le clergé anglican se plaignait de cette inégalité de traitement, de ce privilège réservé aux catholiques, et la Chambre des Lords décida que les facilités étendues pourraient être accordées dans toute école, urbaine ou rurale.

En second lieu le Bill exigeait que ces facilités fussent demandées par les quatre cinquièmes des parents des élèves. En réservant ceux qui par indifférence ne prendraient pas part au vote, c'était réclamer la quasi-unanimité. La Chambre des Lords en Comité non seulement décida que la majorité serait comptée sur le nombre de parents prenant part au vote, mais abandonna ce chiffre des quatre cinquièmes pour se contenter de la simple majorité des votants. Cet amendement fut acquis par 133 voix contre 83 malgré la vive opposition du Gouvernement. Ultérieurement, pendant la discussion sur rapport, la Chambre s'arrêta au moyen terme d'une majorité des deux tiers (1).

En troisième lieu, la Chambre haute décida que ces facilités pouvaient être accordées pourvu qu'il existât dans la localité des écoles où la minorité des enfants pût rece-

(1) Hansard. *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 166, p. 258.

voir une instruction religieuse non-confessionnelle, mais à la condition que le désir en fût exprimé formellement par les parents.

Enfin la Chambre des Lords introduisit une innovation : un Comité des parents (*Parents' Committee*) sera chargé du contrôle et de la responsabilité de l'instruction religieuse dans les écoles à facilités étendues. Ce Comité se composera de quatre personnes (y compris des femmes) élues par les parents, et de deux personnes nommées par les propriétaires de l'école. L'autorité locale devra demander l'agrément de ce Comité à la nomination des maîtres. Elle devra d'ailleurs s'assurer que ces maîtres sont disposés à donner l'instruction religieuse, et qu'ils sont qualifiés pour la donner.

La clause 4 sortait des discussions de la Chambre des Lords gravement modifiée. Considérée par le Gouvernement et par l'autre Chambre comme une concession tout à fait exceptionnelle soumise à des restrictions sévères, et dont l'octroi était laissé à l'appréciation des autorités locales, elle avait été transformée par la Chambre des Lords en un privilège qui pourrait être très souvent réclamé par les écoles volontaires transférées, et que les autorités locales ne pourraient refuser du moment que les deux tiers des parents le demanderaient. Ce n'était plus un régime d'exception destiné à satisfaire à certaines situations particulières bien déterminées ; c'était la création, dans l'organisation publique de l'enseignement, d'une importante fraction d'écoles conservant leur indépendance confessionnelle. M. Bir-

rell a pu dire à bon droit que la clause 4, telle que l'avait votée la Chambre des Lords, faussait le caractère du Bill et constituait un échec grave au principe de son projet de loi.

Le Gouvernement ne put même pas obtenir que l'octroi de facilités pour l'enseignement confessionnel fût limité au cas des écoles volontaires existant actuellement et transférées aux autorités locales. Par la nouvelle clause 6, la Chambre des Lords décida que les facilités, ordinaires ou étendues, pourront être accordées même dans les écoles volontaires qui seront créées dans l'avenir. Dans ce cas, le *Board of Education* décidera si la nouvelle école est nécessaire pour servir d'école publique ; l'école sera transférée en vertu d'un arrangement conformément à la clause 3 ou à la clause 4.

Si le Bill de M. Birrell tendait à instituer le principe de la neutralité relative de l'école publique, ce résultat ne pouvait être, dans la pensée de son auteur, obtenu d'une manière vraiment efficace qu'au moyen de la *conscience clause* perfectionnée qu'il avait inscrite dans la clause 7 (ancienne clause 6), aux termes de laquelle la fréquentation de l'école n'était obligatoire que pendant le temps consacré à l'instruction séculière, à l'exclusion du temps réservé pour l'instruction religieuse. La Chambre des Lords rejeta cette proposition (1), à l'importante majorité de 143 voix contre 31, décidant au contraire que l'obligation

(1) Hansard, *Parl. Deb.* 4e série vol. 164, p. 921 et s.

de fréquenter l'école comprendrait, nonobstant tout règlement local, l'obligation de fréquenter pendant les heures consacrées aux pratiques ou à l'enseignement religieux. Evidemment, le parent peut faire dispenser son enfant de suivre ces pratiques ou cet enseignement, mais l'enfant n'en doit pas moins rester présent à l'école. Toutefois, il fut décidé que dans les écoles ne bénéficiant pas de facilités spéciales pour l'enseignement confessionnel, les élèves pourront ne pas fréquenter l'école pendant les heures consacrées à l'enseignement du *Cowper-Templeism*, mais à condition que les parents justifient que pendant ce temps leurs enfants assistent, dans quelque autre local, à un enseignement religieux d'une forme quelconque.

D'après le texte soumis à la Chambre des Lords, les maîtres ne pouvaient donner une instruction religieuse que lorsqu'ils y étaient autorisés, dans les écoles à facilités étendues, par l'autorité locale ; la nécessité de cette autorisation avait déjà été supprimée dans la clause 4 ; de plus la Chambre des Lords décida que dans tous les cas les maîtres peuvent, s'ils y consentent, donner l'instruction religieuse, et l'autorité locale pourra s'assurer dans ce cas de leur aptitude à se charger de cet enseignement (clause 8, ancienne clause 7).

Pour les autres articles du Bill, il ne reste à signaler que deux modifications notables introduites par la Chambre des Lords. L'une consiste, dans la clause 15 (ancienne clause 26), à remplacer par des *Education Committees* locaux, nommés par l'autorité locale, les corps représen-

tatifs auxquels peuvent être déléguées certaines attributions d'administration des écoles primaires. L'autre modification est la suppression pure et simple, qui fut acquise par 109 voix contre 44, de la troisième partie (primitivement quatrième partie), relative à la création d'un *Education Council* pour le pays de Galles.

Le Bill, ainsi modifié, fut adopté en troisième lecture le 6 décembre.

..

Pendant quelques jours, le Gouvernement parut hésiter sur l'attitude à observer. Quoique le Bill eût été gravement modifié, par suite de l'intransigeance des Lords, il se résignait difficilement à constater le résultat négatif des laborieuses discussions du Parlement. Aussi parut-il tout d'abord disposé à rechercher les moyens d'établir les termes d'un compromis acceptable pour l'une et l'autre Chambres. Il renonça bientôt à cette tendance conciliatrice et manifesta son intention de ne pas accepter le veto de la Chambre des Lords, et de s'en tenir à la volonté du pays exprimée par la majorité de la Chambre des Communes.

Dans ce but, M. Birrell, au nom du Gouvernement, proposa aux Communes de considérer les amendements des Lords, non pas séparément, mais en bloc (1). Il déclara que le projet voté par la Chambre haute n'était plus le Bill tel qu'il avait été soumis à la Chambre des Communes,

(1) Hansard. *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 166, p. 1580 et s.

mais que les amendements des Lords en avaient détruit complètement le principe. 317 voix, contre 89, donnèrent raison au Gouvernement, malgré M. Balfour. Le lendemain, 12 décembre, la Chambre des Communes, par 416 voix contre 107, rejeta en bloc les amendements des Lords, considérant que « l'effet général de ces amendements est de modifier complètement le caractère de la mesure telle qu'elle a quitté les Communes, et de détruire les principes sur lesquels elle était basée » (1).

Sans doute cette procédure insolite et un peu brutale pouvait se justifier par la considération que la fin prochaine de la session ne laissait plus le temps de discuter un à un les divers amendements. Mais c'était avant tout une affirmation du droit de la Chambre des Communes de parler au nom du pays, et une invitation adressée à la Chambre des Lords de retirer l'ensemble de ses amendements. Sans doute aussi, le Gouvernement et la majorité ne refusaient pas d'examiner les concessions de détail qui pourraient être faites au parti anglican : mais on exigeait auparavant que la Chambre des Lords, en déférant à l'invitation qui lui était faite, admit comme base de discussion le Bill adopté par les Communes. Si elle s'y refusait, elle assumerait la responsabilité de l'échec du projet.

La Chambre des Lords opposa à la mise en demeure qui lui était faite un refus également catégorique. Le 27 décembre, Lord Landsdowne proposa une motion (2) protestant

(1) Hansard, *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 167, p. 153 et s., 379 et s.

(2) Hansard, *Ibid.*, p. 915 et s.

contre le rejet en bloc des amendements des Lords, et ajournant la considération du message des Communes jusqu'à ce que le Gouvernement eût fait connaître son avis sur chacun de ces amendements. Cette motion fut adoptée le 19 décembre par 138 voix contre 52. Puis, par 132 voix contre 52, l'assemblée décida de maintenir ses amendements.

Il ne restait au Gouvernement qu'à retirer le Bill. En annonçant le retrait à la Chambre des Communes le 20 décembre (1), Sir H. Campbell-Bannermann exprima le regret que cette défaite fût l'œuvre du parti qui avait été condamné aux dernières élections générales. « Il est intolérable, déclara-t-il, qu'une seconde Chambre soit soumise aux volontés de la Chambre haute, et que celle-ci puisse mettre en échec la politique que les électeurs ont nettement approuvée... Mais les ressources de la Constitution, les ressources de la Chambre des Communes ne sont pas épuisées ; et je déclare avec conviction qu'un moyen doit être trouvé, qu'un moyen sera trouvé pour faire prévaloir la volonté du pays exprimée dans cette Chambre par ses représentants élus. »

C'est par ces graves paroles, qui décèlent le regret et l'amertume causés par tant d'efforts perdus, que se termina la discussion parlementaire du Bill Birrell. Le Gouvernement renonçait pour le moment à dissoudre les Chambres et à faire un nouvel appel au pays. Mais la ques-

(1) Hansard, *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 167, p. 1735 et suiv.

tion scolaire restait ouverte. Tant que le parti libéral conserverait la majorité, l'abrogation de l'Act de 1902 ne pouvait être abandonnée, et il était à prévoir que, tôt ou tard, le Parlement aurait de nouveau à régler le régime de l'enseignement.

Si l'on a pu dire que le Bill de M. Birrell ne réalisait pas l'unification du régime scolaire qu'il avait promise, et instituait en définitive trois ou quatre catégories d'écoles au lieu d'une seule, il ne semble pas qu'on puisse voir dans cette considération une cause de défaveur à laquelle serait dû en partie l'échec du Bill. En introduisant dans son projet ou en y laissant introduire certaines dérogations au principe qu'il instituait, M. Birrell avait voulu tenir compte des divers intérêts en présence. S'il a fait preuve d'un très large libéralisme, on ne saurait le lui reprocher. D'ailleurs la législation anglaise n'exige pas qu'on s'en tienne à des principes inflexibles, et s'accommode d'une extrême variété de solutions qui ne va pas toujours sans une certaine complexité. La mesure que la Chambre des Communes avait adoptée pouvait prêter à certaines critiques, mais elle était en conformité avec l'opinion du parti auquel les élections générales avaient donné une majorité considérable ; à ce titre et en raison de son caractère modéré, elle méritait de la part de la Chambre des Lords la plus sérieuse considération.

Or, il n'est pas douteux que le reproche adressé par le premier ministre à la Chambre des Lords était fondé : elle est dans une large mesure responsable de l'échec du

Bill Birrell. Pourtant l'époque n'est pas si lointaine dans le passé où on avait vu des Chambres hautes plus disposées à donner leur adhésion à des réformes libérales voulues par le pays. Malheureusement le problème scolaire ne peut être séparé — en Angleterre encore moins qu'ailleurs — des questions religieuses. Et dans une assemblée où l'épiscopat compte une représentation numérique dont l'importance peut malaisément se justifier, peut-on espérer faire accepter une mesure qui porte en elle la destruction de certains privilèges de l'Eglise et qui aurait pour résultat de diminuer ses moyens d'influence les plus efficaces ? N'y a-t-il pas là une source de conflit inévitable dès qu'il s'agira de modifier le régime scolaire, et, à considérer la question d'une manière plus générale, l'expérience de 1906 ne justifierait-elle pas une modification constitutionnelle tendant à enlever à la Chambre des Lords le pouvoir d'opposer un veto systématique à une loi votée par les Communes ? La déclaration de Sir H. Campbell-Bannermann paraissait indiquer que le Gouvernement avait envisagé la possibilité d'une proposition tendant à cet objet. Cependant il n'y a pas été donné suite ; c'est par d'autres moyens que le Gouvernement espère venir à bout de la résistance de la Chambre des Lords et éviter d'être amené à une solution extrême s'écartant aussi gravement des traditions parlementaires anglaises (1).

1. V. au sujet des projets visant à modifier le recrutement ou les pouvoirs constitutionnels de la Chambre des Lords : G. Jèze, « Chronique parlementaire et constitutionnelle d'Angleterre. La Chambre des Lords. » *Revue de Droit public*, 1907, p. 738 et suiv., 1908, p. 112 et suiv.

Quoiqu'il en soit, le Bill Birrell a préparé la voie à une réforme future, en indiquant les deux principes qui ont recueilli l'adhésion de la grande majorité du pays et auxquels on devra inévitablement aboutir : contrôle public de l'enseignement là où les dépenses sont supportées par le contribuable, et suppression de tous *tests* religieux imposés au personnel enseignant. D'autre part, la discussion du Bill a montré que l'opinion publique anglaise, à qui on a souvent reproché son indifférence en matière d'éducation, se rend compte de l'importance vitale de cette question et de l'intérêt national qu'elle met en jeu.

Il n'est pas étonnant qu'à la période de discussions passionnées ait succédé un moment de lassitude. Au début de l'année 1907, la presse pédagogique se borne à enregistrer l'échec du Bill, et à exprimer le regret que certaines dispositions administratives, à peu près unanimement approuvées (mesures de décentralisation locale, mesures financières, etc.), n'aient pu être préservées. Quant à la réforme d'ensemble, elle se voyait ajournée pour un temps plus ou moins long. Ainsi que l'écrivait M. Compayré (1) : « les temps paraissent assez lointains où les passions religieuses cesseront, en Angleterre, de dominer et d'obscurcir les questions scolaires, et où il y sera possible d'organiser sur un plan unique des écoles nationales qui puissent reprendre, avec une signification différente, et dans un esprit moderne

(1) G. Compayré. « L'Education Bill de 1906 et la réforme scolaire en Angleterre ». *La Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1907.

et libéral, la belle devise qu'arboraient les vieilles écoles anglaises, au temps où l'Eglise seule y était souveraine : *Schools for all* ».

CHAPITRE VII

Le Bill de 1908

SECTION I

La législation et l'administration scolaire en 1907

Avant d'aborder l'examen de la politique scolaire du Cabinet Campbell-Bannernann après le retrait du Bill Birrell, il convient de signaler une mesure législative qui avait été adoptée en 1906 et qui porte le titre d' *Education (Provision of meals) Act*. Promulguée le 21 décembre, elle réglemente l'organisation des cantines scolaires pour les élèves des écoles primaires publiques. Sans imposer aucune obligation aux autorités locales, elle prévoit qu'elles pourront constituer des Comités de cantines scolaires ; mais, fait à noter, il est posé comme règle que ces cantines doivent être payantes, la gratuité n'étant accordée aux parents indigents qu'à titre exceptionnel. Par suite d'un désaccord survenu au cours de la discussion entre les deux Chambres au sujet de l'extension de la loi à l'Ecosse, la loi n'est pas applicable à ce pays.

Il faut attendre le message royal à l'ouverture de la ses-

sion parlementaire en février 1907, pour avoir quelques indications sur les intentions du Gouvernement. Cependant, dès le mois de janvier, M. Birrell avait abandonné la présidence du *Board of Education* pour prendre le portefeuille de l'Irlande. Il avait été remplacé par M. Mac Kenna, précédemment Secrétaire financier du Trésor. Celui-ci parut vouloir user des pouvoirs que lui conféraient ses fonctions pour réaliser par la voie administrative quelques réformes partielles. Reprenant l'idée que son prédécesseur avait voulu faire adopter par la voie législative, il confia à un département spécial du *Board of Education* l'administration de l'enseignement à tous les degrés dans la principauté de Galles, à partir du 1^{er} avril 1907 (1). Mais ce département, relevant du *Board of Education*, n'avait pas d'autonomie propre.

Le message royal du 12 février envisageait l'éventualité d'une modification au régime parlementaire destinée à remédier aux difficultés qui s'étaient naguère élevées entre les deux Chambres : on put croire qu'il s'agissait de restreindre les pouvoirs constitutionnels de la Chambre des Lords, ou de modifier la composition de cette assemblée ; mais par la suite cette idée fut abandonnée, du moins momentanément ; l'objection de Lord Landsdowne, que « le pays préférerait une Chambre des Lords maintenue avec ses prérogatives actuelles, à une Chambre des Communes libre de tout contrôle », dut produire quelque impres-

(1) V. *Educational Times, Journal of Education*, mars 1907.

sion. Au point de vue scolaire, le message ne faisait aucune allusion à une réforme d'ensemble. Mais quelques mesures spéciales, particulièrement urgentes ou utiles, étaient prévues.

Ce sont d'abord deux projets de loi, reprenant certaines dispositions de caractère administratif plutôt que politique qui avaient été incorporées dans le Bill Birrell, et qui étaient susceptibles de recueillir l'adhésion quasi unanime du Parlement.

En premier lieu un petit Bill autorisant les femmes à être membres des autorités locales (1) : on n'avait cessé, depuis 1902, de regretter que les femmes fussent empêchées de continuer à rendre à l'administration scolaire les services dont elles s'étaient antérieurement montrées capables en qualité de membres des *School-Boards*.

En outre, le Gouvernement proposa et fit adopter un *Education (Administrative Provisions) Act*, destiné à « pourvoir à une meilleure administration des lois scolaires par les autorités centrale et locales en Angleterre et dans le pays de Galles » (2).

L'*Act* impose à toutes les autorités scolaires locales le devoir d'assurer l'inspection médicale des enfants à l'époque de leur admission dans les écoles primaires publiques et de prendre des mesures en vue de la protection de leur santé et de leur développement physique. Les conditions d'orga-

(1) Hansard. *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 165, p. 15.

(2) Hansard. *Ibid.*, vol. 179, p. 1097.

nisation du service de l'inspection médicale étaient laissées à l'appréciation du *Board of Education* ; celui-ci, par un *Memorandum* de novembre 1907 (1), décida que pour la première année 1908-1909 l'inspection devrait être faite à l'époque de l'admission des élèves et de leur départ de l'école ; il était prévu que lorsque l'*Act* recevrait son entière application, chaque enfant devrait être soumis au moins à trois inspections au cours de la période de fréquentation scolaire. Mais le service de l'inspection médicale des écoles étant insuffisamment organisé ou même inexistant dans certains districts, on peut se demander si les autorités locales rempliront effectivement les obligations que la loi leur impose.

D'autre part, l'*Act* supprime le Registre officiel du personnel enseignant (*Register of Teachers*) tel qu'il avait été prévu par le *Board of Education Act* de 1899 ; cette institution n'avait pas atteint d'une manière satisfaisante le but qu'on s'était proposé : celui de reconnaître comme fonctionnaires publics les maîtres pourvus de certains titres de capacité soit primaires, soit secondaires. En même temps il est prévu qu'un Ordre en Conseil pourra établir un *Registration Council* comprenant des représentants du personnel enseignant et chargé de dresser un projet sur de nouvelles bases et d'en assurer l'application.

Les autres dispositions de l'*Act* investissent les autorités scolaires locales de pouvoirs plus étendus en matière finan-

1. V. *Journal of Education*, décembre 1907.

cière : notamment au point de vue du droit d'acquisition de terrains et d'affectation de terrains à un usage scolaire, de l'organisation d'écoles de vacances, de l'établissement de terrains de jeux ou autres moyens de récréation soit pendant l'année scolaire, soit pendant l'époque des vacances. La période maximum d'amortissements des emprunts scolaires contractés par les autorités locales est portée de trente à soixante ans. Enfin, et c'est une réforme qui avait été demandée à maintes reprises, la limite que l'*Act* de 1902 avait fixée au taux de la taxe locale qu'un Conseil de Comté pouvait consacrer à subventionner l'enseignement secondaire (2 *pence* par livre) est supprimée.

D'autre part M. Mac Kenna déposa dès le 26 février un petit Bill présentant un caractère différent (1). Il était destiné à donner satisfaction au parti de la résistance passive sur un point qui avait spécialement motivé ses doléances : le paiement par l'autorité locale de l'enseignement religieux confessionnel donné dans les *non-provided schools*. Le Conseil de Comté du West Riding n'avait pas voulu, on se souvient, admettre que cette obligation résultât des dispositions de l'*Act* de 1902 qui, tout en mettant à leur charge les *non-provided schools*, ne leur accordaient aucun contrôle sur l'enseignement confessionnel donné dans ces écoles. Admise par la Cour d'appel, l'interprétation du Conseil de Comté avait été rejetée par la Chambre des Lords constituée en Cour suprême. Cette

1. Hansard. *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 169, p. 1461.

sentence avait été malaisément acceptée par les *passive resisters*, surtout après la déception que leur avait causée, vers le même moment, l'échec du Bill Birrell.

M. Mac Kenna proposait de consacrer législativement l'interprétation des juges d'appel : en vue de garantir les instituteurs contre les conséquences de conflits possibles, les autorités seront tenues de leur payer intégralement leurs traitements ; mais elles pourront recouvrer des administrateurs des *non-provided schools* la quote-part de ces traitements représentant les heures consacrées à l'enseignement confessionnel.

Ce *Passive Resisters Relief Bill* ne donnait qu'une satisfaction partielle à l'opinion libérale et nonconformiste, et fut jugé insuffisant. D'autre part, la Société Nationale, le parti catholique élevaient des protestations contre cette mesure de circonstance.

Le 3 juin, le Gouvernement fit à la Chambre des Communes une déclaration inattendue : il annonça que le *Passive Resisters Relief Bill* serait retiré, et que ses dispositions seraient incorporées dans un Bill plus large qui serait soumis au Parlement à la prochaine session, c'est-à-dire en 1908, et qui tendrait à soumettre toutes les écoles au contrôle public. On allait donc reprendre, sur une base aussi large qu'en 1906, la réforme scolaire, et le Gouvernement paraissait espérer, mais sans indiquer encore par quels moyens, obtenir que la Chambre des Lords y donnerait son adhésion.

Au mois de mai la Chambre des Communes avait été

saisie d'une nouvelle proposition de loi scolaire : c'est l'*Education (Popular Control) Bill* (1) déposé par M. Thomas, aux termes duquel quatre des six administrateurs de chaque *non-provided school* (au lieu de deux) devaient être des représentants du public. En raison de l'ordre du jour chargé de la Chambre, cette proposition n'avait pas de chance d'aboutir.

*
* *

L'œuvre législative de la session de 1907 s'était donc bornée à quelques réformes de détail dont l'utilité était évidente et qui ne prêtaient guère à discussion. La réforme capitale était ajournée jusqu'à l'année suivante. Pour la préparer, M. Mac Kenna résolut d'user des moyens d'action que possédait le *Board of Education*, dispensateur des subventions parlementaires sous le contrôle du Parlement (2). Celui-ci avait accordé des crédits nouveaux pour l'enseignement primaire et secondaire. Il y avait d'abord une somme de 100.000 francs pour subventionner la construction de nouvelles écoles primaires. Les *Regulations* publiées par le *Board of Education* pour déterminer les conditions de répartition de ces subventions, exigent notamment que l'école nouvelle soit demandée par les parents d'au moins 30 enfants dans les districts où ils n'ont

(1) Hansard. *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 174, p. 983.

(2) Le Parlement approuvait indirectement les *Regulations* lorsqu'il était appelé à voter les crédits pour subventions. Mais en raison du privilège financier de la Chambre des Communes, le Gouvernement n'avait pas à craindre à ce sujet la résistance de la Chambre des Lords.

pas une *provided school* à leur disposition. Il en résulte que dans les districts où n'existe qu'une école confessionnelle et où trente familles demandent une école non-confessionnelle, l'Etat prêtera son concours à la construction de cette dernière école.

Les *Regulations* relatives aux écoles secondaires et aux *training colleges* (écoles normales) constituent une véritable révolution. Dans les écoles secondaires, on exige la suppression de tous *tests* religieux imposés au personnel enseignant, sous réserve de certaines exceptions de caractère transitoire, ainsi que la suppression de toute condition confessionnelle imposée aux personnes qui font partie du conseil d'administration de l'établissement ; un enseignement confessionnel ne peut être donné que si les parents des élèves le demandent par écrit : des exceptions sont également prévues qui pourront être invoquées par exemple par les écoles catholiques. Sur 630 écoles secondaires recevant des subventions et comptant 104.938 élèves, 316 écoles comptant 62.091 élèves sont soumises à un contrôle public local et ne sont pas subordonnées à des restrictions d'ordre confessionnel (1). Les autres se verront donc obligées, si elles désirent continuer à recevoir des subventions de l'Etat, de demander la modification de leurs statuts en vue d'y faire supprimer les restrictions d'ordre confessionnel qui y sont inscrites.

(1) Déclaration de M. Mac Kenna le 15 mai 1907.

Quant aux *training colleges*, qui appartiennent presque tous à l'Eglise anglicane alors que leurs dépenses sont presque entièrement à la charge de l'Etat, les nouvelles *Regulations* exigent qu'on y respecte la *conscience clause*, c'est à-dire la liberté pour tout élève de ne pas assister aux pratiques ou à l'instruction religieuses ; on exige, en outre, qu'aucune condition de foi religieuse ne soit imposée aux élèves pour être admis dans ces collèges ; de plus, toute condition confessionnelle est supprimée tant pour le personnel enseignant que pour les personnes qui font partie des conseils d'administration de ces établissements.

Ainsi, ce qu'on n'avait pu faire par la voie législative, M. Mac Kenna l'accomplissait par la voie administrative, et obtenait, sous forme de *Regulations*, l'approbation du Parlement à des innovations qu'il eût été difficile de faire sanctionner sous la forme d'une loi. Par cette attitude déterminée, le Gouvernement montrait qu'il était décidé à user de son droit de réglementation en vue d'étendre le plus possible le principe de la neutralité de l'enseignement au point de vue confessionnel, sans s'exposer à être mis en échec par l'opposition de la Chambre des Lords. Il semble que dès maintenant il manifeste son intention d'aller jusqu'au bout de ses droits, et de se servir de son pouvoir de déterminer les conditions d'allocation des subventions scolaires comme d'un moyen pour désarmer les résistances injustifiées des Eglises propriétaires des éco-

les, et peut-être par là influencer indirectement l'attitude de la Chambre des Lords.

Les nouvelles *Regulations* ne manquèrent pas de soulever une vive émotion dans les milieux intéressés et notamment au sein du parti anglican. M. Mac Kenna n'avait pas dissimulé en effet que les établissements qui ne satisferaient pas aux nouvelles conditions qui leur étaient imposées se verraient, l'année suivante, supprimer toute subvention. L'Eglise anglicane se voyait surtout atteinte par les *Regulations* relatives aux *training Colleges*. Jouissant pour ainsi dire d'un monopole de fait pour la préparation des maîtres et habituée à exiger des élèves internes de ses écoles normales une déclaration de foi anglicane, elle voyait compromis un des moyens d'influence les plus puissants dont elle disposait.

La Société Nationale, après une consultation juridique, fit connaître que ses statuts ne s'opposaient pas à l'application de la *conscience clause* aux élèves reçus dans ses *training Colleges* en qualité d'externes ; mais, étant donné que ces établissements ont été établis sur le principe fondamental que la foi et l'esprit religieux sont des qualités essentielles aux éducateurs de la jeunesse, étant donné que ces établissements sont tenus d'enseigner la doctrine de l'Eglise anglicane, leurs statuts s'opposaient à ce qu'ils pussent admettre des élèves sans considération de leurs convictions confessionnelles et de leur volonté de prendre part aux pratiques et à l'instruction religieuses.

Par conséquent il était déclaré que les *training colleges*

de l'Eglise anglicane ne pouvaient se plier aux nouvelles *Regulations* sans violer leurs statuts.

Ces conclusions furent transmises à M. Mac Kenna par l'archevêque de Canterbury. Le ministre répondit (janvier 1908), qu'il n'ignorait pas que les statuts de certains *training colleges* ne leur permettaient pas de se conformer aux nouvelles *Regulations*, et qu'après septembre prochain ces établissements ne seront plus susceptibles de recevoir des subventions publiques. Mais l'administration de ces établissements, ajoutait-il, peut s'adresser au *Board of Education* pour obtenir un *scheme* modifiant leurs statuts de manière qu'ils satisfassent aux conditions exigées, et le *Board* s'empressera de donner aux administrateurs toutes facilités à cet effet. Le *General Council of the Church of England Training Colleges*, constitué en février 1908, estima qu'il est impossible de demander un *scheme* qui serait inconciliable avec les principes fondamentaux sur lesquels est basée la constitution de ces établissements.

Il semble donc que l'Eglise d'Angleterre ait l'intention de résister à l'application des nouveaux règlements du *Board of Education*. Mais celui-ci possédant l'arme financière et paraissant décidé à persévérer dans une attitude énergique, il ne semble pas que la résistance puisse aboutir à quelque résultat, ni se prolonger.

SECTION II

Le Bill de 1908 et la situation actuelle

Le Bill de M. Mac Kenna fut commenté avant même que d'être connu. On prévoyait qu'il comporterait nécessairement les deux principes inscrits dans le Bill Birrell, contrôle public et suppression des *tests*. La question de l'instruction religieuse continuait à être vivement discutée dans les différents cercles intéressés. Mais une idée nouvelle, qu'il est intéressant de noter, se fait jour : c'est celle de la laïcité complète de l'école publique. En février 1907 s'était constituée la Ligue d'enseignement laïque (*Secular Education League*), dont le programme tient en ces mots : « Pas d'enseignement d'une religion dans les écoles primaires publiques pendant les heures de classe ni aux frais du public. » Chose curieuse, elle se rencontre avec le parti extrême de l'Eglise anglicane pour dire que l'enseignement biblique non-confessionnel proposé par le Gouvernement aboutit à la prédominance des vues nonconformistes. En mars 1908 la Ligue publia en faveur de la solution laïque un manifeste qui portait la signature de 557 ministres de différents cultes (1). Le D^r Macnamara disait : « Les que-
relles des cinq dernières années ont considérablement ac-

(1) *The Educational Times*, avril 1908.

crues les forces de ceux qui, comme solution extrême, préconisaient l'enseignement purement laïque avec facilités pour chaque confession de donner l'instruction religieuse à leurs frais. C'était, il y a cinq ans, une éventualité lointaine. Aujourd'hui c'est une éventualité probable (1). » En vue de l'éviter, on faisait appel à l'esprit de conciliation des divers partis confessionnels, on leur demandait de se préparer aux concessions inévitables auxquelles ils se verraient obligés pour sauvegarder le privilège de l'enseignement confessionnel de leurs écoles. Les conseils, les suggestions destinées à pressentir les opinions, ne manquaient pas.

Un point spécial qui attirait l'attention était le retour au régime antérieur à 1902 auquel avait abouti le Bill Birrell sous le nom de *contracting-out*, droit réservé aux écoles qui ne voudraient pas perdre leurs privilèges confessionnels de renoncer à être subventionnées par les autorités locales tout en continuant à recevoir les subventions d'Etat. Cette solution, qu'on s'attendait à voir admettre dans le Bill de M. Mac Kenna, paraissait à beaucoup regrettable comme portant une rude atteinte à l'unité qu'on aurait voulu obtenir dans l'organisation de l'enseignement. On la présentait comme « une politique réactionnaire, un retour au système dualiste d'avant 1902, le rétablissement, pour la moitié du personnel, du joug du *parson* et du *squire*, et des mêmes difficultés financières intolérables pour un

(1) *The Journal of Education*, décembre 1907.

grand nombre d'écoles » (1). La *National Union of Teachers* signalait le *contracting-out* comme « fatal à la bonne tenue des écoles, préjudiciable à la santé, au bien-être et à l'instruction des enfants, et destiné à ajourner indéfiniment l'établissement d'un système national d'enseignement » (2).

*
* *

Ces quelques indications suffisent à montrer avec quel intérêt le Bill de M. Mac Kenna était attendu. C'est le 24 février qu'il fut introduit à la Chambre des Communes (3). Ce n'était plus la mesure conciliante par laquelle M. Birrell avait tenté de gagner l'adhésion du Parlement. M. Mac Kenna avait dit quelques jours auparavant aux conservateurs : « On vous a offert un rameau d'olivier, vous l'avez repoussé ; maintenant nous allons vous présenter une épée. » En introduisant le Bill, M. Mac Kenna débuta par un appel à la conciliation, disant qu'il est nécessaire de trouver entre les exigences contradictoires, celles des anglicans et celles des nonconformistes, sans parler des catholiques, un compromis. Il ajoutait — et par ces mots il justifiait les craintes ou les espérances de ceux qui envisageaient la possibilité d'une solution extrême — que si l'on ne trouvait pas un terrain d'entente, si le projet actuel subit encore un échec, « nous aurons fourni par là le plus solide

(1) *The Journal of Education*, janvier 1908.

(2) *The Educational Times*, mars 1908.

(3) Hansard. *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 184, p. 1373.

argument à ceux qui soutiennent qu'il ne doit y avoir dans dans les écoles publiques aucun enseignement religieux ».

..

Le Bill comprend 6 articles complétés par 3 cédules. Sa mise en vigueur est prévue pour une date comprise entre le 1^{er} avril 1909 et le 1^{er} avril 1910. Débarrassé des dispositions administratives d'ordre particulier qui alourdisaient le Bill de M. Birrell, il ne s'occupe que du régime légal des écoles primaires ; il est présenté surtout comme une mesure d'organisation financière.

Le Bill pose tout d'abord les deux principes du contrôle public et de la suppression des *tests* :

1° Il n'existera désormais qu'une seule catégorie d'écoles primaires publiques, les *provided schools*, écoles administrées et entretenues par les autorités locales ;

2° Dans ces écoles, les maîtres ne seront soumis à aucune obligation de déclarer leur adhésion à une confession quelconque, ou de donner une instruction religieuse quelconque.

Il est expressément prévu qu'une autorité locale ne peut entretenir ou subventionner aucune autre école que les écoles publiques. Il est de son devoir d'y assurer l'instruction gratuite à tous les enfants résidant dans la circonscription, dont les parents le demanderont ou qui ne reçoivent pas une instruction primaire suffisante.

Il résulte de ces dispositions que deux sortes d'écoles composeront, en fait, la catégorie des écoles primaires

publiques : d'une part les *provided schools* existantes ou à créer, dont le régime, déterminé en 1902, ne subit pas de modifications ; d'autre part les écoles volontaires existantes ou *non-provided schools* de l'Act de 1902, qui, transférées aux autorités locales, constitueront de nouvelles *provided schools*.

Les écoles volontaires ne sont obligées d'accepter ce transfert que dans un cas : celui où l'école volontaire étant la seule école primaire existant dans une paroisse, et présentant le caractère d'une fondation charitable (soumise comme telle à des statuts approuvés), l'autorité locale demandera, avant le 1^{er} avril 1909, qu'elle soit transformée en école publique : si ces conditions sont réunies, le *Board of Education* pourra ordonner le transfert à l'autorité locale, à moins que les administrateurs de l'école ne demandent qu'elle continue à exister comme école indépendante, capable de survivre par ses propres ressources et de présenter les garanties exigées des *certified efficient schools*.

Dans les autres cas, le transfert est facultatif. Il est prévu d'ailleurs que les écoles présentant le caractère de fondations charitables pourront être transférées nonobstant toutes clauses contraires de leurs statuts.

Quel sera le régime de ces écoles transférées ? Devenant *provided schools*, elles sont soumises au régime général des écoles publiques, c'est-à-dire qu'elles sont administrées et entretenues par les autorités locales ; de même tout enseignement confessionnel disparaît, en principe, de ces éco-

les : on n'y donnera que l'enseignement neutre du *Cowper-Templeism*.

Mais il est impossible de concevoir une loi anglaise où la rigueur des principes ne soit pas tempérée par certaines dérogations, et le Bill Mac Kenna ne fait pas exception à cette règle.

On prévoit donc certaines facilités, d'ailleurs très limitées, accordées aux écoles volontaires transférées, en faveur de l'enseignement religieux.

D'une part, lorsque le transfert est convenu entre les administrateurs de l'école et l'autorité locale, il peut être stipulé :

1^o Que l'enseignement religieux non dogmatique selon la clause Cowper-Temple sera conforme à la formule (ou *syllabus*) adoptée par le Conseil de Comté de Londres. Ce *syllabus* concevait dans un sens très positif l'enseignement non confessionnel. Comprenant à la fois l'Ancien et le Nouveau Testament, c'était un enseignement chrétien défini, dans lequel, put dire, le 19 mai 1908, M. Runciman, président du *Board of Education*, « on trouve la base de toute la doctrine chrétienne qui est aujourd'hui enseignée dans nos églises » ;

2^o Que l'école, nettoyée, chauffée et éclairée, sera mise les samedis et dimanches à la disposition des propriétaires ;

D'autre part, mais seulement dans le cas où l'école transférée est la seule école de la paroisse :

3^o Qu'elle sera mise chaque jour à la disposition des

propriétaires, pour y faire donner l'instruction religieuse confessionnelle, immédiatement avant ou après les heures de classe ; mais les maîtres de l'école ne sont pas autorisés à donner cet enseignement.

L'autorité locale peut, en règle générale, accorder ou ne pas accorder ces avantages. Mais, lorsque le transfert est ordonné par le *Board* (c'est-à-dire seulement dans les paroisses à école unique) ces avantages sont accordés de plein droit.

En résumé, les autorités locales sont libres de décider que dans les écoles volontaires transférées l'enseignement non confessionnel sera conforme au type défini prévu par le *syllabus* du Conseil de Comté de Londres, et que leur usage pourra être abandonné les samedis et dimanches pour l'instruction confessionnelle. C'est seulement dans les paroisses à école unique que les propriétaires de l'école pourront se prévaloir, en outre des avantages précités, du droit de faire donner l'instruction religieuse pendant les jours de semaine avant ou après la classe. Cette concession s'explique, d'ailleurs, parce que dans les paroisses à école unique l'école volontaire se voit obligée d'accepter le transfert, sauf le cas assez rare où elle sera en mesure de continuer à fonctionner, comme école *certified efficient*, à l'aide de ses seules ressources. Il convient de ne pas perdre de vue l'importance de la question des paroisses à école unique : près de la moitié des écoles volontaires sont situées dans des villages pourvus de cette

seule école : 5897, sur lesquelles 5635 sont des écoles anglicanes (1).

Dans les districts où l'école volontaire n'est pas la seule école existante, quelle alternative lui est-elle laissée si elle se refuse à être transférée à l'autorité locale ?

On se rappelle que le Bill de 1906, tel que M. Birrell l'avait conçu, ne donnait aux écoles volontaires qui refusaient de devenir *provided schools*, d'autre alternative que de redevenir écoles privées ne recevant aucune subvention publique ; et cette exclusion hors des cadres de l'organisation de l'enseignement public n'était pas foncièrement injuste, car en acceptant de devenir *provided schools*, les écoles volontaires avaient la possibilité d'obtenir des facilités plus ou moins étendues pour l'instruction confessionnelle. Mais M. Mac Kenna ne pouvait proposer au Parlement une solution aussi catégorique, car dans les districts pourvus de plusieurs écoles dont nous nous occupons, son Bill n'accordait aux écoles volontaires transférées aucune facilité pour l'enseignement confessionnel, pendant les jours de classe : il leur offrit donc l'alternative du *contracting-out*, c'est-à-dire que ces écoles avaient la faculté de rester indépendantes et de conserver leurs privilèges confessionnels en renonçant à être subventionnées par les autorités locales, tout en continuant à recevoir les subventions de l'Etat. On se rappelle d'ailleurs que le *contract-*

(1). Déclaration de M. Runciman à la Chambre des Communes. Cité par *The Daily News*, 20 mai 1908.

ting-out n'est pas une innovation : M. Birrell s'était vu, au cours de la discussion du Bill de 1906 à la Chambre des Communes, obligé d'accepter cette solution à titre transactionnel. Mais dans son intention c'était un moyen subsidiaire et exceptionnel, qu'il faudrait empêcher de se généraliser.

Dans le Bill de 1908 le *contracting-out* est admis plus franchement. On peut prévoir qu'un assez grand nombre d'écoles volontaires demanderont à s'en prévaloir, préférant perdre le bénéfice des subventions locales plutôt que d'abdiquer leurs privilèges confessionnels. C'est pour elles le retour au régime des écoles volontaires de l'*Act* de 1870, avec cette différence qu'elles cesseront d'être écoles publiques : cette dernière dénomination est réservée désormais aux écoles administrées par les autorités locales ; les écoles *contracted-out* sont désignées comme écoles subventionnées par l'Etat mais non pourvues par l'autorité locale.

Ces écoles doivent satisfaire à certaines conditions pour avoir droit aux subventions de l'Etat : elles doivent, comme nous l'avons déjà mentionné, n'être pas la seule école existant dans une paroisse ; elles doivent compter une fréquentation régulière d'au moins 30 élèves ; elles doivent se soumettre à l'inspection du *Board of Education* et satisfaire aux conditions qu'il pourra exiger en ce qui concerne l'installation matérielle, le personnel, les programmes d'enseignement séculier. La subvention accordée ne pourra dépasser le taux de 47 shillings, soit 59 fr. 25, par élève fréquentant régulièrement, non compris dans ce chiffre les

subventions particulières pour certaines matières spéciales d'enseignement.

*
* *

Telles sont les dispositions essentielles du Bill de M. Mac Kenna. Il faut ajouter quelques mots sur les conséquences financières du projet. Il comporte une augmentation des subventions de l'Etat à l'enseignement primaire, augmentation que M. Mac Kenna n'évaluait pas à moins de £ 1.400.000 (soit plus de 35 millions de francs). Aux termes d'un *Memorandum* publié par le *Board of Education* après la première lecture du Bill, le Gouvernement se proposait, si le Bill était voté, de refondre, pour les simplifier, les règles d'allocation des subventions aux autorités locales.

Les divers *grants* en existence, à savoir les trois principaux : *attendance grant* (22 shillings par élève assidu), *fee grant* (10 shillings par élève), *aid grant* (variable selon les districts), ainsi que le *small population grant* (spécial aux districts à faible population), seraient remplacés par une subvention unique, plus élevée, le *standard grant*, dont le taux continuerait à être calculé sur le nombre d'élèves en fréquentation régulière. Il s'y ajouterait une subvention nouvelle (*grant in aid of buildings*), s'élevant à un tiers de la dépense effectuée par chaque autorité locale pour annuités d'achat ou loyer de terrains et de bâtiments. La subvention spéciale et temporaire allouée pour la première fois en

1906-1907 à certains districts en raison du taux élevé de leur taxe locale subsisterait, mais réduite de moitié. Aucun changement ne serait apporté aux subventions, d'un caractère particulier, attribuées aux écoles d'enfants aveugles, sourds-muets, anormaux ou épileptiques, ainsi qu'aux subventions pour les écoles primaires supérieures et pour l'enseignement de certaines matières spéciales (cuisine, travail manuel, etc.). Mais il est prévu que la totalité des subventions payables à une autorité locale pour l'enseignement primaire ne pourrait être supérieure aux trois quarts de la dépense effectuée pour cet objet par l'autorité locale.

*
* *

Dès que le Bill fut publié, les critiques du parti conservateur s'élevèrent contre lui. Elles visent avant tout la disposition de laquelle il résulte que dans presque tous les villages l'école anglicane se verra transformer en *provided school*, et que le clergé anglican perdra tout contrôle à la fois sur l'enseignement que sur le personnel de cette catégorie d'écoles. Aussi bien le discours de M. Balfour à la Chambre des Communes et les opinions exprimées dans la presse unioniste montrent que c'est la question sur laquelle porteront les efforts les plus énergiques de l'opposition. L'évêque de Manchester publia une lettre de protestation violente. L'archevêque de Canterbury adressa à M. Mac Kenna une lettre conçue en termes plus modérés, où il réclamait le droit de faire donner l'ensei-

gnement confessionnel pendant les heures de classe par le maître agréé par le clergé.

D'un autre côté, M. Ramsay Mac Donald demanda, au nom du parti ouvrier, que tout enseignement religieux fût supprimé à l'école publique et qu'on organisât la laïcité complète.

Un autre point soulève de nombreuses objections, c'est le *contracting-out*. Il fut condamné par la *National Union of Teachers* à la fois sur le terrain scolaire et sur le terrain religieux, comme devant causer « un immense et irréparable dommage à l'éducation » et comme « viciant fatalement les principes de contrôle public local et d'indépendance religieuse des maîtres, principes que les autres clauses du Bill visent à assurer ». Les défenseurs des écoles confessionnelles trouvaient injuste d'être obligés à la fois de contribuer, par le paiement des *taxes* et des *rates*, à l'entretien des écoles publiques, et de supporter seuls la charge très lourde de l'entretien des écoles confessionnelles ; ils se plaignaient que celles-ci ne pussent prétendre qu'à une subvention de l'Etat fixée au maximum à 47 shillings (52 fr. 25) par élève, alors que la dépense moyenne était de 63 shillings (79 fr. 45).

Il est à noter que les deux principes fondamentaux, contrôle public et suppression des *tests*, ne sont guère sérieusement discutés. On admet qu'ils sont, selon le mot du Dr Macnamara, irrésistibles. Ce qui le montre, c'est qu'un évêque se les appropriâ dans une proposition de loi qui était destinée à apporter à la discussion un élément

nouveau dans le sens de la conciliation : c'est le Bill que l'évêque de Saint-Asaph déposa à la Chambre des Lords le 18 mars 1908.

Le *Saint-Asaph Bill* prévoit en effet l'établissement d'un seul type d'écoles primaires publiques placées entièrement sous le contrôle des autorités locales. De plus, les maîtres seront exemptés de tous *tests* religieux et ne seront pas obligés de donner une instruction religieuse quelconque. Jusque-là le Bill ne diffère pas des propositions de M. Mac Kenna. Mais il s'en écarte pour reconnaître aux maîtres le droit de donner, s'ils le veulent, soit l'enseignement non confessionnel, soit l'enseignement confessionnel.

Il s'en écarte davantage en posant l'obligation d'un enseignement religieux quelconque pendant les heures de classe. Non confessionnel, cet enseignement sera sous le contrôle et à la charge de l'autorité locale. Mais des facilités doivent être accordées, dans toutes les écoles, pour l'instruction confessionnelle trois matins par semaine dès que les parents en feront la demande ; cette instruction ne sera pas donnée aux frais de l'autorité locale (1).

C'était évidemment demander trop : on ne pouvait admettre l'établissement d'un enseignement confessionnel dans les anciennes *provided schools* d'où il était exclu

(1) M. E. Sadler, « Les projets de loi sur l'enseignement primaire au Parlement du Royaume-Uni en mai 1908. » *Revue Internationale de l'Enseignement*, 15 juin 1908.

depuis 1870. Même dans les nouvelles *provided schools*, il paraissait difficile de faire accepter cette instruction confessionnelle donnée, d'une manière générale, pendant les heures de classe et par le maître. Et, d'un autre côté, c'était encore trop peu pour contenter les partis extrêmes, anglican ou catholique.

Quoi qu'il en soit, le *Saint Asaph Bill*, sous sa forme modérée, était pour les partisans des écoles confessionnelles à la fois un avertissement et un appel à la conciliation : il leur indiquait qu'une résistance intransigeante ne pouvait être que stérile, sinon dangereuse, et que pour sauvegarder le plus possible de leurs privilèges et ne pas s'exposer à voir prédominer la solution laïque, il fallait envisager les concessions inévitables, rechercher dans un esprit de conciliation un terrain de compromis durable.

Le Gouvernement lui-même paraissait animé d'intention plus conciliantes. Le 12 avril s'était constitué le cabinet Asquith et M. Runciman succédait à M. Mac Kenna à la présidence du *Board of Education*. Les résultats de quelques élections partielles, notamment l'échec que subit le ministre du Commerce, M. Winston Churchill, lorsqu'il se représenta devant ses électeurs à Manchester, semblaient indiquer un certain revirement d'opinion moins favorable au parti libéral. La nécessité d'une politique prudente, de concessions et de conciliation, paraissait s'imposer à toutes les opinions moyennes.

La seconde lecture (discussion générale) du Bill Mac Kenna eut lieu à la Chambre des Communes du 18 au

20 mai (1). M. Mac Kenna, en soutenant son projet, apporta les propositions de paix qu'on attendait. Le Bill de l'évêque de Saint-Asaph, dans lequel étaient incorporés les deux principes fondamentaux inscrits dans le projet du Gouvernement, et qui prévoyait en outre pour les écoles confessionnelles certaines facilités spéciales, permettait, dit-il, d'espérer qu'on pourrait arriver à une entente. Il s'agirait de déterminer l'étendue et les conditions de ces facilités, notamment dans les paroisses à école unique. Le Gouvernement n'avait pas à ce sujet de parti pris, non plus que sur la question du *contracting-out*. Si la discussion montrait qu'aucun compromis n'était possible, on se verrait réduit à la solution de la laïcité complète. Le Gouvernement, tout en manifestant ses intentions conciliantes, demandait à la Chambre d'adopter le Bill sans modifications en seconde lecture.

Lord Balcarres, au nom de l'opposition, proposa le rejet du Bill. M. Redmond, au nom des nationalistes irlandais, déclara que son parti ne se montrerait pas hostile au projet, du moment qu'il sauvegarderait les privilèges des écoles catholiques. M. Balfour prit la parole pour critiquer le Bill, M. Runciman, Président du *Board of Education*, et M. Asquith, Président du Conseil, pour le défendre. Par 370 voix contre 205 la Chambre adopta.

*
* *

(1) Hansard, *Parl. Deb.*, 4^e série, vol. 188, p. 1676 et s.

Il est encore impossible à l'heure actuelle (1) de prévoir si le Bill de M. Mac Kenna deviendra loi. Le Gouvernement paraît décidé à ne pas abandonner le projet, et à en poursuivre la discussion devant la Chambre des Communes ; M. Runciman a annoncé que l'intention du Gouvernement était de poursuivre la discussion en Comité pendant la session d'automne ; le Gouvernement s'en tiendrait aux principes généraux du Bill, sans insister sur le maintien de l'ensemble de ses dispositions (2) : nul doute que la majorité n'approuve comme en 1906 les propositions ministérielles. Mais le souvenir de 1906 pourrait faire croire que la répugnance de la Chambre des Lords à voir porter atteinte aux privilèges et à l'influence de l'Eglise n'aboutisse au même résultat qu'il y a deux ans. Toutefois la situation n'est plus tout à fait la même : la nécessité d'améliorer l'organisation scolaire s'est imposée avec force à l'opinion publique, et un nouvel échec serait considéré comme gravement préjudiciable aux intérêts de l'enseignement : la Chambre des Lords voudrait-elle encourir de nouveau le reproche de sacrifier à certains intérêts confessionnels l'intérêt du pays tout entier ? L'insistance avec laquelle on réclame de toutes parts l'établissement du contrôle public sur l'enseignement primaire et la libération des maîtres de toutes exigences confessionnelles, l'attitude déterminée que le Gouvernement a adoptée pour imposer par la voie administrative des

(1) Septembre 1908.

(2) *Journal of Education*, août 1908.

Regulations le principe de la neutralité dans les écoles secondaires et dans les écoles normales, la menace plus précise de l'établissement de la laïcité de l'école primaire, d'une part, et de l'autre, la bonne volonté, exprimée par le Gouvernement et partagée par la Chambre des Communes, de rechercher les bases d'un compromis acceptable pour tous mais comportant, de toute évidence, des concessions mutuelles, toutes ces considérations paraissent de nature à faire croire que la Chambre des Lords ne s'arrêtera pas à une attitude intransigeante, et qu'en acceptant la réforme inévitable elle se contentera de tâcher de la rendre le moins défavorable possible aux intérêts de l'école confessionnelle.

Il n'est pas douteux, en tous cas, que le Bill Mac Kenna, s'il devient loi, sortira des délibérations du Parlement considérablement modifié. Il semble que le *contracting-out* subsistera, comme alternative laissée à celles des écoles confessionnelles qui tiennent à conserver entière leur indépendance ; mais ce régime risquera souvent, en raison des difficultés financières auxquelles seront exposées les écoles qui s'en prévaudront, d'être préjudiciable à la bonne qualité de l'enseignement ; aussi est-il à croire qu'on s'efforcera d'en faire un régime d'exception. Ce résultat sera obtenu en accordant aux écoles volontaires transférées aux autorités locales certaines facilités pour l'instruction confessionnelle. Il est impossible de ne pas tenir compte de la situation particulière de certaines écoles catholiques ou israélites, dont le maintien est dans une certaine mesure une

question d'intérêt public dans quelques grandes villes : déjà l'on parle de faire revivre en leur faveur les « facilités étendues » de la clause 4 du Bill Birrell. Mais pour les écoles anglicanes, pour toutes les autres écoles volontaires en général, des facilités devront également être prévues : le Bill Mac Kenna se borne à accorder, assez parcimonieusement, certaines facilités aux écoles situées dans des paroisses à école unique, pour lesquelles le transfert est obligatoire. Le *Saint Asaph Bill* permet l'instruction confessionnelle, donnée par le maître s'il y consent, trois matins par semaine dès que les parents en expriment le désir. C'est entre ces deux conceptions qu'un moyen terme pourra être trouvé. Il ne faudra évidemment pas songer à instituer l'enseignement confessionnel dans les anciennes *provided schools*. On pourra l'autoriser dans les écoles volontaires transférées, à certaines conditions qui resteront à déterminer, mais qui vraisemblablement n'excluront pas le cas où plusieurs écoles existent dans une même localité. Cet enseignement sera-t-il donné pendant les heures de classe ou en dehors ? le maître pourra-t-il s'en charger ? dans quelles conditions l'autorité locale sera-t-elle tenue de l'admettre ? Il ne semblerait pas étonnant qu'on reprît une solution identique ou voisine de celle que M. Birrell avait proposée sous le nom de « facilités ordinaires » de la clause 3 de son Bill.

Aussi donc le résultat final, si on parvient à l'obtenir, ne serait peut-être pas très éloigné de celui pour lequel M. Birrell avait dépensé tant d'efforts persévérants, mais

non inutiles ! Si au contraire, comme cela ne semble pas improbable, le Bill Mac Kenna, plus ou moins modifié, ne réussit pas à devenir loi, la solution de la crise de l'enseignement primaire sera ajournée de nouveau : et il semble qu'un échec ne pourrait contribuer qu'à faire envisager plus nettement la solution laïque, comme étant la plus simple et la plus susceptible de mettre fin aux querelles de parti (1).

*
* *

Si nous jetons un coup d'œil d'ensemble sur la question scolaire en Angleterre, nous constaterons le grand progrès accompli depuis 1902. Ce progrès ne s'est pas encore affirmé par un nouvel acte législatif. C'est le progrès accompli dans les esprits, dans l'opinion publique, que nous pouvons, à cette heure, seul considérer. L'*Act* de 1902 est encore en vigueur, mais son abrogation est certaine. Il est probable que la réforme attendue ne supprimera pas la dualité de régime résultant de la distinction des écoles confessionnelles et des écoles neutres (en attachant à ce mot de neutralité le sens relatif d'un enseignement chrétien non dogmatique et suffisamment large pour ne froisser aucune croyance particulière).

Mais le terrain parcouru est déjà considérable : depuis qu'elles ont été créées en 1870, les écoles neutres n'ont cessé de progresser en nombre et en effectifs : beaucoup moins nombreuses encore que les écoles confessionnelles

(1) M. E. Sadler, mai 1908, *op. cit.*

(en 1906, 6.980 contre 13.487 écoles confessionnelles), elles comptent une population scolaire supérieure à celle de leurs rivales (en 1906, 3.520.093 places d'élèves contre 3.492.432). D'autre part les écoles confessionnelles ont dû accepter de plus en plus les droits de surveillance et de réglementation des pouvoirs publics : à des écoles subventionnées par l'Etat mais en fait complètement indépendantes tant au point de vue de la direction matérielle et morale de l'enseignement qu'au point de vue du choix de leur personnel, l'*Act* de 1902 a substitué un régime où les pouvoirs publics contrôlent l'enseignement, sauf l'enseignement religieux, sont consultés sur les qualifications pédagogiques des maîtres, et interviennent, indirectement et dans une mesure limitée, dans l'administration des écoles par l'intermédiaire des deux délégués qui représentent l'autorité locale dans chaque conseil d'administrateurs. En revanche les propriétaires des écoles contrôlent l'enseignement religieux, restent juges des qualifications confessionnelles des maîtres, et conservent, par les quatre délégués qu'ils nomment, la direction de l'administration des écoles. Seules les dépenses d'entretien des bâtiments scolaires restent à leur charge.

On reconnaît aujourd'hui l'injustice qu'il y a à maintenir ces privilèges là où presque toute la dépense incombe aux contribuables, et l'on veut donner à l'autorité locale, en lui laissant la dépense tout entière, la haute main sur l'administration de l'école et sur le personnel. Au point de vue religieux, on veut dispenser les maîtres de toutes

restrictions apportées à leur liberté de croyance, et inscrire dans la loi le principe de la neutralité de toutes les écoles publiques. Les situations acquises seront réservées par l'octroi de certaines facilités pour l'enseignement religieux. Du moment que ces facilités font une appréciation équitable et libérale des droits, des habitudes, des traditions qui peuvent être invoquées dans les cas particuliers, le principe de la neutralité ne devrait-il pas être accepté par tous comme le plus conforme au sentiment général de la population et le moins susceptible de froisser les convictions personnelles de quelques-uns? Pour nous Français, habitués à l'école publique d'où toute notion religieuse est délibérément exclue, il est moins aisé de nous expliquer la répugnance de certains de nos voisins à admettre le *Cowper-Templeism*. Puisqu'il est reconnu que la majorité de la nation anglaise est opposée à l'idée de l'« école sans Dieu », il nous semble qu'un enseignement moral à base religieuse et chrétienne devrait être de nature à satisfaire les exigences des adeptes des diverses confessions. C'est, non une neutralité négative, mais une neutralité positive et bienveillante, qui n'a rien de destructif ; l'enseignement chrétien non dogmatique est une préparation à un enseignement religieux spécialisé que la famille peut, si elle le désire, faire donner en dehors de l'école.

S'il est vrai que le *Cowper-Templeism* ne puisse être accepté par tous, s'il paraît aux uns trop tiède et aux autres trop positif, s'il est devenu aussi odieux à une partie des anglicans que l'enseignement confessionnel aux nonconfor-

mistes (1), ne vaudrait-il pas mieux en venir délibérément à la solution plus logique, celle de l'exclusion de l'enseignement religieux de l'école, celle de la laïcité? On dira que la laïcité ne supprime pas la difficulté religieuse, que l'enseignement moral donné par le maître se ressent fatalement de son incroyance ou de sa croyance personnelle, et porte atteinte aux convictions de certains de ses auditeurs. Mais en tout cas la laïcité peut, semble-t-il, être une neutralité plus réelle que celle d'un enseignement religieux basé sur la Bible et nécessairement entaché, en fait, de plus ou moins de dogmatisme, alors qu'il s'adresse à des enfants, anglicans, méthodistes, catholiques ou israélites, dont les croyances personnelles diffèrent sur tant de points. Il ne faut pas perdre de vue que la laïcité, telle que l'entendent les Anglais, serait moins absolue qu'en France, puisque très vraisemblablement elle comporterait la mise de l'école à la disposition des ministres des cultes pour y donner l'instruction religieuse à certains moments de la journée, soit pendant les heures de classe, soit en dehors de ces heures. Même sous ce régime ce ne serait pas « l'école sans Dieu ». La nation anglaise a conscience de la nécessité d'organiser un enseignement primaire digne d'elle et capable de satisfaire au sentiment de l'unité nationale :

(1) E. Giraud « Etude sur la crise de l'enseignement primaire en Angleterre ». *Bulletin de la Société de Législation comparée*, avril-mai 1908.

il nous semble que c'est par le moyen de la laïcité de l'école publique que dans un avenir plus ou moins éloigné elle y atteindra.

Vu : le Président de la thèse

LARNAUDE

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Pour le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
COMBARIEU

APPENDICE

Statistiques scolaires (1)

A. — ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

I. — Autorités scolaires locales

Autorités publiques locales pour l'enseignement primaire
au 1^{er} août 1908 (Angleterre et Pays de Galles) :

Comtés.....	62
Bourgs de Comté (<i>County boroughs</i>).....	74
Bourgs municipaux autonomes.....	137
Districts urbains autonomes.....	54
Iles Sorlingues.....	1
Total.....	328

II. — Ecoles

a) *Ecoles primaires* (Angleterre et Pays de Galles).

Ecoles publiques et écoles reconnues (*certified efficient schools*).

Nombre d'écoles et nombre de places d'élèves de 1870 à 1907 :

(1) Chiffres empruntés aux statistiques du *Board of Education* (*Statistics of Public Education in England and Wales 1906-1907-1908*, publiées en septembre 1908).

Année statistique 1		ÉCOLES PRIMAIRES PUBLIQUES				Écoles reconnues (" Certified Efficient " Schools)	
		Écoles provided (Council ou Board Schools)		Écoles volontaires		Nombre d'écoles 6	Places d'élèves 7
		Nombre d'écoles 2	Places d'élèves 3	Nombre d'écoles 4	Places d'élèves 5		
Années	1869-1870	—	—	8.281	1.878.584	—	—
	1871-1872	82	17.156	9.772	2.278.738	—	—
	1873-1874	838	245.508	11.329	2.615.811	—	—
	1875-1876	1.596	556.150	12.677	2.870.168	—	—
	1877-1878	2.682	890.164	13.611	3.052.173	290	18.496
	1879-1880	3.433	1.082.634	14.181	3.158.119	425	34.793
	1881-1882	3.868	1.298.746	14.421	3.239.574	386	34.365
	1883-1884	4.181	1.490.174	14.580	3.336.564	347	28.462
	1885-1886	4.402	1.692.505	14.620	3.452.787	352	30.597
	1887-1888	4.562	1.809.481	14.659	3.547.073	312	26.937
	1889-1890	4.676	1.915.182	14.743	3.624.103	277	25.048
	1891-1892	4.831	2.041.464	14.684	3.651.511	206	20.439
	1893-1894	5.081	2.199.111	14.628	3.633.833	164	15.743
	1895-1896	5.432	2.433.411	14.416	3.638.963	136	13.101
	1897-1898	5.555	2.625.879	14.382	3.690.987	133	12.278
	1898-1899	5.632	2.712.445	14.432	3.705.069	123	11.501
	1899-1900	5.691	2.785.801	14.409	3.723.810	108	9.516
	1900-1901	5.797	2.881.155	14.319	3.729.261	119	12.517
	1901-1902	5.878	2.957.966	14.275	3.723.329	117	11.046
	1902-1903	5.975	3.065.169	14.238	3.722.317	108	10.362
	1903-1904	6.162	3.178.541	14.150	3.706.282	93	9.953
1 ^{er} août 1906		6.980	3.520.093	13.549	3.509.814	58	10.425
1 ^{er} août 1907		7.203	3.651.537	13.370 (1)	3.410.530	74	9.710

(1) Dans ce nombre sont compris 60 internats annexés à des établissements charitables.

b) *Ecoles volontaires*. — Répartition des 13.310 écoles volontaires existant au 1^{er} août 1907 (Angleterre et Pays de Galles):

Ecoles anglicanes.....	11.274	comportant	2.681.442	pl. d'él.
— catholiques...	1.061	—	406.137	—
— wesleyennes..	319	—	117.047	—
— israélites.....	12	—	10.902	—
— non-confessionnelles et autres.....	644	—	178.176	—
Totaux.....	13.310	comportant	3.393.704	pl. d'él.

c) *Ecoles spéciales* (Angleterre et Pays de Galles).

Nombre d'écoles et places d'élèves au 1^{er} août 1907 :

Ecoles de marine et écoles annexées à des établissements charitables pour enfants hospitalisés (éc. régionales) (1).....	{ Ec. <i>provided</i> . Ec. volont.	— 60	comport.	— 16.826	pl. d'él.
Ecoles d'enfants aveugles.....	{ Ec. <i>provided</i> . Ec. volont.	20 18	— —	725 1.355	— —
Ecoles d'enfants sourds.....	{ Ec. <i>provided</i> . Ec. volont.	34 15	— —	1.919 2.015	— —
Ecoles d'enfants anormaux....	{ Ec. <i>provided</i> . Ec. volont.	180 7	— —	11.372 523	— —

(1) Ecoles comprises dans les chiffres du tableau II (a).

Ecoles d'enfants { Ec. <i>provided</i> .	1	—	46	—
épileptiques.. { Ec. <i>volont</i> .	3	—	190	—

Ecoles dépendant de l'administration de l'assistance publique (écoles de *Workhouses* et autres, dites « *poor law schools* ») (au 31 mars 1908)..... 68 avec 14.928 élèves inscrits

d) *Ecoles primaires supérieures* (*Higher elementary schools*). — Nombre d'écoles et nombre de places d'élèves au 1^{er} août 1907 (Angleterre et Pays de Galles) :

Ecoles *provided* :... 56 avec 17.777 places d'élèves
Ecoles volontaires :. 5 — 1.187 —

e) *Pupil-teachers Centres* (écoles normales distinctes ou cours de préparation professionnelle de maîtres, annexés à des écoles secondaires ou à des écoles primaires supérieures) au 31 juillet 1907 (Angleterre et Pays de Galles) :

Classes préparatoires..... 160
Cours normaux annexés à des écoles prim. supér.. 5
Cours normaux annexés à des écoles secondaires. 471
Ecoles normales distinctes..... 192

III. — Elèves

a) *Elèves des écoles primaires publiques*. — Nombre moyen des élèves inscrits et des élèves assidus pendant l'année scolaire 1906-1907 (Angleterre et Pays de Galles) :

	Elèves inscrits	Elèves fréquentant régulièrement
Dans les écoles <i>provided</i> ..	3.240.858	2.874.801
Dans les écoles volontaires.	2.737.620	2.411.975
Totaux.....	5.978.478	5.286.776(1)

Proportion du nombre des élèves assidus à celui des inscrits : 88,4 o/o.

b) *Elèves des écoles reconnues (Certified efficient schools).* — Nombre moyen des élèves inscrits et des élèves assidus pendant l'année scolaire 1906-1907 (Angleterre et Pays de Galles).

Elèves inscrits..... 5.044
Elèves fréquentant régulièrement..... 4.497

c) *Elèves des écoles spéciales.* — Nombre moyen des élèves inscrits et des élèves assidus pendant l'année scolaire 1906-1907 (Angleterre et Pays de Galles).

	Elèves inscrits	Elèves fréquentant régulièrement
Ecoles d'enfants aveugles.....	1.592	1.442
— sourds.....	3.368	3.080
— anormaux	10.749	8.945
— épileptiques....	187	171
Ecoles de l'Assistance publique (<i>Poor law schools</i>) (au 31 mars 1908).....	14.928	13.310
Totaux.....	30.824	26.948

(1) A ce chiffre il convient d'ajouter 10.139 élèves bénéficiant d'une dispense partielle de fréquentation.

d) *Elèves des écoles primaires supérieures.* — Nombre moyen des élèves inscrits et des élèves assidus pendant l'année scolaire 1906-1907 (Angleterre et Pays de Galles).

Elèves inscrits.....	15.508
Elèves fréquentant régulièrement.....	14.398

e) *Elèves des pupil-teachers centres* (classes préparatoires, cours normaux, écoles normales). Nombre des élèves pendant l'année scolaire 1906-1907 (Angleterre et pays de Galles).

Classes préparatoires	{ garçons.....	1.105
	{ filles.....	5.647
Cours normaux et écoles normales	{ garçons.....	5.807
	{ filles.....	20.938
Total.....		33.497

IV. — Personnel enseignant

a) *Personnel enseignant dans les écoles primaires publiques.* (Année scolaire 1906 1907. Angleterre et pays de Galles) :

	Hommes	Femmes
Maîtres et maîtresses pourvus du certificat officiel.....	30.415	58.845
Maîtres et maîtresses non pourvus du certificat officiel.....	4.751	35.881
Maîtres et maîtresses stagiaires, suppléants, moniteurs.....	6.339	42.930
Totaux.....	41.505	137.656
	179.161	

b) *Traitements moyens du personnel enseignant :*
(Année scolaire 1906-1907)

	Hommes	Femmes
<i>Angleterre</i>	francs	francs
Maitres et maitresses pourvus du certificat officiel		
Directeurs et directrices.....	4.243	2.931
Adjoints et adjointes.....	3.003	2.180
Maitres et maitresses non pour- vus du certificat officiel		
Directeurs et directrices.....	2.083	1.642
Adjoints et adjointes.....	1.708	1.373
<i>Pays de Galles</i>		
Maitres et maitresses pourvus du certificat officiel		
Directeurs et directrices.....	3.622	2.700
Adjoints et adjointes.....	2.769	1.964
Maitres et maitresses non pour- vus du certificat officiel		
Directeurs et directrices.....	1.682	1.585
Adjoints et adjointes.....	1.555	1.281

B. — ENSEIGNEMENT SECONDAIRE
ET ENSEIGNEMENTS ASSIMILÉS

(Année scolaire 1906-1907. Angleterre et pays de Galles)

I. — *Ecoles secondaires reconnues, c'est-à-dire aptes à
recevoir des subventions du Board of Education.*

Nombre d'écoles.....	768
Nombre d'élèves { garçons.....	70.109
filles.....	56.569
	<u>126.678</u>

II. — *Ecoles et cours d'enseignement technique.*

Ecoles techniques reconnues.....	33 écoles
avec.....	2.747 élèves
Cours d'enseignement technique annexés à d'autres établissements.....	203 cours
avec.....	8.674 élèves

III. — *Ecoles et cours d'enseignement artistique.*

Ecoles d'enseign. artistique, ou cours d'enseign. artistique annexés à des écoles secondaires.....	225 écoles ou cours
avec.....	42.683 élèves
Cours d'enseignement artistique an- nexés à d'autres établissements...	44 cours
avec.....	2.650 élèves

IV. — *Ecoles et cours d'enseignement complémentaire*
(écoles ou cours du soir).

6.203 écoles ou cours reconnus, avec 736.512 élèves.

BIBLIOGRAPHIE

- Acland* (A. H. D.) et *Smith* (H. Ll.). — *Studies in Secondary Education*. Londres, 1892.
- Balfour* (Graham). — *The educational systems of Great Britain and Ireland*. Oxford, 1903.
- Fitch* (Sir Joshua). — ³Au mot « Education » dans l'*Encyclopædia Britannica*. Londres, 1902.
- Hansard*. — *Parliamentary Debates*, 4^e série.
- Jones* (G. Edwardes) et *Sykes* (J. C. G.). — *The law of public education in England and Wales*. 2^e édition. Londres, 1904.
- Montmorency* (J. E. G. de). — *State intervention in english education*. Cambridge, 1902.
- Owen* (Sir Hugh). — *The Education Acts Manual*. 20^e édition. Londres, 1903.
- Spalding* (T. A.). — *The work of the London School Board*. Londres, 1900.
- Stanley* (E. Lyulph). — *Our National Education*. Londres, 1899.
- Taylor* (G. R. S.). — *The Education Acts of 1902 and 1903*. Londres, 1903.

*
* *

- Fouillée* (Alf.). — *La France au point de vue moral*. Paris, 1900.
- Franqueville* (de). — *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*. Paris, 1887.
- Gobron* (L.). — *Législ. et jurisprud. de l'enseign. publ. et de*

- l'enseign. privé en France et en Algérie. 3^e édition (Enseign. primaire). Paris, 1906.
- Leclerc* (Max). — L'éducation des classes moyennes et dirigeantes en Angleterre. Paris, 1894.
- Levasseur* (E.). — L'enseignement primaire dans les pays civilisés. Paris, 1897.
- Parmentier* (Jacques). — Histoire de l'éducation en Angleterre. Paris, 1896.
- Quinet* (Edgar). — L'enseignement du Peuple, 6^e édit.

*
**

- Birrell* (A.) — An Educational Concordat. The Independent Review, octobre 1903 (cité par The Journal of Education, novembre 1903).
- Brereton* (Cloudesley). — A national system of education. The Fortnightly Review, mars 1901.
- The Educational crisis in England. Conférence faite à Detroit (Michigan), juillet 1901. Publiée par la National Education Association. Londres, 1901.
- Board of Education. — Codes of Regulations for public elementary schools (1904-1908).
- Statistics of public elementary schools, pupil-teachers centres and training colleges, 1902-1903. Londres, 1904.
- Statistics of public Education in England and Wales, 1904-1905-1906. Londres, 1906.
- Statistics of public Education in England and Wales, 1906-1907-1908. Londres, 1908.
- Regulations for secondary schools, 1908.
- The Education crisis. Publié par la National Education Association. Londres, 1902.
- Marriot* (W.-T.). — Results of secularism in France. Pamphlet publié par la Primrose League. Londres, 1896.
- The Parliamentary History of the Education Act 1902,

publié par The Liberal Publication Department. Londres, 1903.

Roberts (R.-D.). — Conférences sur l'instruction au XIX^e siècle. Compte-rendu de M. Caudel dans la Revue Internationale de l'Enseignement, t. XLIV, 2^e sem., 1902.

Sadler (M.-E.). — The future of denominational schools. Independent Review, juin 1906.

— The new Education Bill in England. The Educational Review, New-York, septembre 1906.

— Lettre sur les changements dans le Board of Education. Revue Internationale de l'Enseignement, t. XLIV, 2^e semestre 1902, p. 198.

— Les projets de la loi sur l'enseignement au Parlement du Royaume-Uni en mai 1908. (Traduction.) Revue Internationale de l'Enseignement du 15 juin 1908.

*
* * *

Bonet-Maury (G.). — L'école primaire en Angleterre. Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1899.

Bourdeau (J.). La crise de l'éducation en Angleterre. Revue des Deux-Mondes, 15 mars 1903.

Compayré (G.). — L'Education Bill de 1906 et la réforme scolaire en Angleterre. La Revue Politique et Parlementaire, 10 mars 1907.

Giraud (E.). — Etude sur la crise de l'enseignement primaire en Angleterre. Bulletin de la Société de Législation comparée, avril-mai 1908.

Langlois (Ch.-V.). — La loi anglaise sur l'enseignement. Revue de Paris, avril 1903.

Lecarpentier (G.). — La nouvelle loi anglaise sur l'enseignement. Revue Internationale de l'Enseignement, 15 janvier 1903.

- Margerie* (A. de). — Le nouveau projet de loi scolaire en Angleterre. Bulletin de la Société Générale d'enseignement et d'éducation, 15 mai 1902.
- Martin* (Ch.). — La nouvelle loi sur l'instruction publique en Angleterre et au pays de Galles. Revue Universitaire, 15 janvier 1903.
- Gournay* (P.). — L'instruction primaire en Angleterre. La nouvelle loi Balfour et les partis politiques. La Grande Revue, 1^{er} juillet 1903.
- Piolet* (J.-B.). — Questions d'Angleterre. (La loi scolaire anglaise.) Paris, 1906.

*
* *

- Smith* (A.). — The Education Bill of 1906 for England and Wales as it past the House of Commons. Publié par le Department of the Interior, Bureau of Education, Washington, 1906.
- Bryce* (J.). — Discours du 5 mai 1902. Publié par The Liberal Publication Department, Londres 1902.
- Acland* (A.-H.-D.). — Discours du 14 mai 1902. Publié par The Liberal Publication Department, Londres, 1902.
- Birrell* (A.), *D^r Clifford*, *Lord Crewe*, *J. Bryce*, *Lloyd-George*, etc. — Discours du 15 octobre 1902 à la Réunion du Comité général de la National Liberal Federation. Publié par The Liberal Publication Department, Londres, 1902.
- Clifford* (D^r). — Clericalism in British politics. Letter on the Education Bill 1902. Publié par The National Council of Evangelical Free Churches. Londres, 1902.
- Balfour* (A.). — Discours du 14 octobre 1902. Londres, 1902.
- Letter on the criticisms of an opponent of the Education Bill 1902. Londres, 1902.
- Birrell* (A.). — Discours du 9 avril 1906. Publié par The Liberal Publication Department. Londres, 1906.

- Cowper-Temple Teaching. Publié par The Liberal Publication Department. Londres, mai 1906.
- Macnamara* (Dr). — The Education Bill 1906. Publié par The Liberal Publication Department, Londres, 1902.
- The Education al Times. Londres. *Passim*.
- The Journal of Education. Londres. *Passim*.
- The School. Londres. *Passim*.
- The School Guardian. Londres. *Passim*.
- The School World. Londres, *Passim*.
- The School Government Chronicle, 30 juin 1906 (cité par Smith. The Education Bill of 1906...)

*
* *

- Annuaire de l'Enseignement primaire, années 1903 et suiv. *Passim*.
- Revue générale d'Administration. Années 1901 et suiv. *Passim*.
- Revue Internationale de l'Enseignement. Années 1902 et suiv. *Passim*.
- Revue Pédagogique, 15 janvier 1899. (A. Guillaume. Revue de l'Etranger.)
- 15 février 1900. (A. Guillaume. Revue de l'Etranger.)
 - 15 août 1901. (A. Guillaume. Revue de l'Etranger.)
 - 15 avril 1903. (A. Guillaume. Revue de l'étranger.)
 - 15 janvier 1904. (E. Levasseur. L'instruction populaire au XIX^e siècle.)
 - Et *passim*.

INDEX ALPHABÉTIQUE

- Acland* (A. H. D.). — 117. 119. 122. 146. 197. 200. 201. 212.
- Administrateurs* (des écoles). —
- Ec. volontaires. — 45. 55. 56.
- Ec. provided. — 221. 265.
- Ec. non-provided. — 193. 204. 222. 225 et s. 236. 238. 240. 265. 334.
- Administration Centrale.* — V. Comité du Conseil privé pr. l'éduc., Educ. Department, Board of Educ.
- Age.* — de fréquentation scolaire obligatoire. — 31. 42. 60. 85. 101. 104. 108. 121. 135.
- de dispense de fréquentation. — 105. 108. 121. 135.
- d'admission aux éc. industr. et éc. de réforme. — 51. 59.
- d'admission aux cours d'enseign. complément. — 111. 122. 151.
- pour l'obtention des subventions. — 56. 111. 151. 152.
- d'emploi dans l'industrie. — V. industrie.
- Agriculture* — Board of Agriculture. — 139 et s.
- Exemption pour les enfants employés dans l'agriculture. — 136.
- Althorp* (Lord). — 31.
- Anson* (sir W.). — 141. 199.
- Arnold* (Matthew). — 64. 65. 146. 219. 229. 230. 231.
- Asquith.* — 205. 210. 224. 280. 303. 352. 353.
- Associations scolaires* — V. Sociétés scolaires. —
- Autorités scolaires locales.* — V. Bourgs, Comtés, Districts urbains, Paroisses, School Boards.
- En outre. — 159. et s. 189 et s. 213. 220. 229 et s. 233. 295. 311. 312. 320. 331.
- Statistiques des. — 201. 214. 218. 362.
- Balfour* (A.). — 130. 131. 141. 165. 171. 183. 189. 203. 211 et passim. 224. 262. 287. 303. 304. 322. 349. 353.
- Bell* (Dr.). — 20 et s. 26. 43.
- Bills* (Education Bills). —
- Whitbread, 1807. — 23.
- Brougham, 1820, 1835, 1837. — 26, 34.
- Fox. — 48.
- Russell, 1853. — 48.
- Russell, Pakington, Milner Gibson, 1855. — 49.
- Granville, 1856. — 49.

- Pakington, 1857. — 52.
 — Bruce, 1867. — 68.
 — Marlborough, 1868. — 69.
 — 1869. — 69.
 — Acland, 1892. — 119.
 — Gorst, 1896. — 124 et s.
 — Devonshire, 1900. — 144.
 — Gorst, 1901. — 153.
 — Birrell, 1906. — 287 et s.
 — Mac Kenna, 1907. — 330.
 332.
 — Mac Kenna, 1908. — 341
 et s.
 — Saint-Asaph, 1908. — 350
 et s.
Birkbeck Institutes. — 28.
Birrell (A.). — 224. 276. 278.
 280. 281. 286 et passim. 329.
Board of Education. —
 — Organisation. — 137
 et s.
 — Attributions en ma-
 tière d'enseign. primaire.
 — 142. 192. 193. 195. 227.
 229. 230. 231. 264. 289. 295.
 296. 303. 306. 307. 312. 314.
 319. 329. 334. 343 et s.
 — Attributions en ma-
 tière d'enseign. secondai-
 re. — 143. 216. 335 et s.
 — Minutes (du). — 145.
 150. 153.
 — Regulations de 1907.
 — 334 et s.
Board schools. — 76 et s.
 84. 88 et s.
 — Statistiques — V.
 Ecoles. —
Bourgs, et Conseils de
bourgs — 76. 77. 115 et s.
 133. 149. 150. 154. 163 et s.
 190 et s. 214. 231 et s. 295.
 362.
Brereton (Cloudesley). — 19.
 160. 163.
Brougham (Lord). — 25 et
 s. 28. 29. 34. 38.
Bryce (J.). — 64. 198. 200.
 203. 205. 211. 224. 237. 245.
 280.
 — Bryce Commission. —
 123. 138.
Bye-laws (règlements d'obli-
 gation scolaire). — 85. 103.
 105. 108. 136.
Campbell-Bannermann. (sir
 H.). — 198. 205. 211. 212.
 255. 280. 304. 323. 325. 328.
Canterbury (Archevêque de).
 — 299. 313. 338. 349.
Cantines scolaires. (loi sur
 les). — 328.
Capacité d'enseigner. — 43
 et s. 55. 110. 175. 225. 367.
 368.
Catholiques (écoles). — 11
 et s. 45. 291 et s. 300. 302.
 317. 335. 364.
Chamberlain (J.). — 203. 272.
 224. 303.
Clifford (Dr.). — 171. 224. 246.
 275.
Cockerton. —
 — Jugement. — 145. 152 et s.
 — Act. — 155.
Code of Regulations. — 54.
 76. 82. 111. 112. 133. 294.
 — Code révisé. — 54 et s.
Comité du Conseil privé pour
l'éducation. — 35. 39. 50.
Comité consultatif de l'ensei-
gnement. — 142.
Commissions d'enquête. —
 25. 33. 34. 41. 46. 52. 58. 63.
 64. 65. 111. 114. 122. 149.
 150. 154.
Comtés et Conseils de Com-
té. — 115 et s. 123 et s. 133.
 134. 165 et s. 190 et s. 214.
 217. 221 et passim. 362.
Concordat de 1840. — 39. 95.

- Conscience clause.* — 26. 39. 46. 91 et s. 193. 288. 304. 319.
— dans les écoles secondaires. — 66. 116. 194. 218. 336. 337.
Contracting-out (clause applicable aux écoles simplement subventionnées par l'Etat). — 307 et s. 340. 346 et s. 350. 353. 355.
Council schools. — V. provided schools. —
Cowper-Temple clause. — 88 et s. 183 et s. 193. 270. 274. 276 et s. 288. 290. 298 et s. 313. 335. 344. 359.
— dans les écoles secondaires. — 194. 219. 237.
Création des écoles publiques. — 75. 76. 84. 120. 194.
— Droits des School Boards. — 78. 84.
— Subventions pour. — V. Subventions.
Crewe (Lord). — 313.
Cross (Lord). — (Cross Commission sur l'enseign. primaire). 111 et s. 119. 121.
Default (Act). — 264 et s.
Déguenillés (écoles de) (Ragged schools). — 46.
Denison's Act. — 59. 101.
Dépenses de l'enseignement. — Statistiques des. — 56. 72. 128. et s. 171. 175. 208. 294. 302. 348.
— Dépenses de l'enseign. primaire. — 195. 265. 282 et s.
— Dépenses de l'enseign. secondaire. — 177. 196.
— V. également subventions.
Devonshire (Duc de). — 127. 140. 141. 144. 313.
Dimanche (écoles du). — 20. 89.
Disraëli (Cabinet). — 103.
Districts urbains (et Conseils de). — 190. 214. 233. 295. 296. 311. 362.
Ecoles (Statistiques du nombre des).
— Secondaires. — 40. 63. 64. 259. 335. 368.
— Primaires. — 70. 103. 130. 170. 259. 301. 345. 357. 363 et s.
Ecoles normales primaires. — 33. 38. 94. 112. 194. 215. 219. 335 et s. 367.
Ecoles privées (Private schools). — 67. 107. 161. 287. 293. 306. 310.
Ecoles publiques.
— Définition. — 67. 75. 76. 82.
— V. Board schools, Provided schools, New-provided schools, Volontaires (éc.).
Ecoles reconnues (Certified efficient schools). 106. 293. 343. 345. 363.
Ecoles dotées. — V. Fondations scolaires.
Ecoles d'enseignement complémentaire. — 111. 122. 149 et s. 365. 369.
Ecoles industrielles. — 47. 50. 59. 369.
Ecoles du soir — V. Ec. d'enseignement. complémentaire.
Education Acts. — 1870. — 76 et s.
— 1873. — 101.
— 1876. — 103.
— 1880. — 107.
— 1891. — 119.
— 1893. — 121.
— 1897. — (Voluntary schools Act). 126 et s.

- 1897. — (Elementary Education Act). 131 et s.
- 1899. — 134. 135. 137.
- 1900. — 135.
- 1901. — 155.
- 1902. — (Education Act 1901 [Renewal] Act) 155.
- 1902. — (Education Act). 189 et s.
- 1903. — 253 et s.
- 1904. — 264 et s.
- 1906. — 328.
- 1907. — 330 et s.
- Education Committees.* — 191. 200. 214. 229 et s. 320.
- Education Department.* — 49 et s. 54 et s. 77. 78. 79. 80. 82 et s. 92. 108. 110. 120. 138.
- Eglise Etablie.* — 13 et s. 22. 87. 89. 93. 127 et s. 186. 204. 206 et s. 243. 270. 290. 299. 317. 336 et s. 349.
- Elèves.* — V. Population scolaire.
- Elèves-maîtres* (pupil-teachers). — 43. 228. 367.
- Enseignement artistique* (Subventions pour l'). — 62.
- Enseignement primaire.* — Définition. — 76. 145 et s. 190. 215.
- Enseignement primaire supérieur.* — 145 et s. 155. 215. 365.
- Enseignement scientifique.* — V. Science and Art Department.
- Enseignement secondaire.* — Définition. — 145. et s. 190. 215.
- Bryce Commission. — 123.
- Organisation. — 113 et s. 143. 153. 162. 189. 191. 216 et s. 335 et s. 368.
- V. également Fondations scolaires.
- Evêques.* — (Attributions en matière d'enseign.). — 39. 96. 202. 240.
- Factory Acts.* — V. Industrie (enfants employés dans l').
- Femmes.* (Admission dans les conseils scolaires). — 77. 123. 200. 222. 231. 311. 318.
- Filles.* — (Enseignement des). — 65. 66.
- Fitch* — (Sir Joshua). — 10. 64. 156. 199. 207.
- Fondations scolaires.* — 11 et s. 39 et s. 62 et s. 113. 293. 295. 303. 343.
- Forster* (W.-E.). 69. 71. 75. 77. 82.
- Fréquentation scolaire* (Statistiques de la). — 26. 52. 70 et s. 102. 135. 366. V. Age, Obligation, Subventions (Attendance Grant).
- Galles* (Principauté de). — 46. 118. 144. 189. 232. 260 et s. 296. 312. 321. 329.
- Gladstone* (Cabinet). — 69. 74.
- Gorst* (Sir J.). — 124. 135. 141. 153. 211.
- Grammar schools.* — 41. 64. 146.
- Gratuité* de l'enseignement. — 79. 84. 119.
- Harcourt* (Sir W.). — 211. 224.
- Hobhouse.* — 216. 220. 226. 231.
- Home Office.* — 51. 139. 142.
- Industrie* (Enfants employés dans l'). — 103. 105. 121. 136.
- *Factory Acts* : 31. 41. 60.

Inspection.

— des écoles primaires : 37

et s. 82. 95. 106. 111. 226.

— des écoles secondaires : 143.

Inspection médicale. — 296. 330.

Instituteurs. — V. Maîtres.

Israélites (Écoles). — 291 et s. 300. 302. 364.

Jebb (Sir R.). — 206. 212.

Kay-Shuttleworth (Sir J.). — 38.

Kekewich (sir G.). — 141. 276.

Kenyon-Slaney Clause. — 228. 236. 240.

Lancaster (J.). — 20 et s. 26. 43. 86.

Landsdowne (Lord) (Lord President of Council 1839). — 36.

Landsdowne (Lord). — 313. 322. 329.

Lloyd-George (M.). — 211. 231. 237. 246. 255. 261. 280. 303.

Locaux scolaires. — 54. 55. 83. 175. 192. 227. 238. 289.

Logement des maîtres. — 44. 227.

Londonderry (Lord). — 141. 313.

Londres. — 77. 149. 151. 152. 177. 189. 233. 295. 296. 312.

— *London Act 1903.* — 249 et s.

— *Statistiques.* — 250. 258. 259.

Macaulay. — 30. 43.

Mac Kenna. — 329. 332. 334 et *passim* 352.

Macnamara (Dr.). — 184. 227. 243. 250. 255 308. 339. 350.

Maîtres et Maitresses.

— *Certifiés.* V. *Capacité d'enseigner.*

— *Nomination.* — 193. 226. 288. 292. 318. 331.

— *Registre officiel des.* — 142. 143. 296.

— *Subventions aux : V. Subventions.*

Mann (Horace). — 43.

Mechanics' Institutes. — V. Birkbeck.

Monitorial (Système). — 21. 43.

Morley (J.). — 208. 212. 280.

Mundella. — 104. 107. 215.

National Union of Teachers. — 197. 273. 279. 341. 350.

Neutralité de l'enseignement public. — 22. 39. 44. 85 et s. 178 et s. 218 et s. 270 et s. 278. 288 et s. 298 et s. 313. 315. 335 et s. 339. 342 et s. 351. 355 et s.

— V. également : *Religieuse (Instruction), Conscience Clause, Cowper-Temple clause.*

Newcastle (Duc de) (Newcastle Commission sur l'enseign. primaire). — 52.

New-provided Schools. — 289 et s. 303 et s. 314. 343. 355 et s.

Nonconformistes. — 87. 93. 98. 112. 186. 197. 207 et s. 244 et s. 271. 301.

— V. également *Résistance passive.* —

Non-provided schools. — V. *Volontaires (Écoles)*

Obligation de l'enseign. primaire. — 31. 42. 85. 101 et s. 119. 135. 288. 304. 319.

Pakington (Sir J.). — 49. 52. 58.

Paiement d'après les résultats (Payment by results). — 54 et s. 110. 113. 132.

- Parents.* — 292. 305. 317. 318.
Paroisses et Conseils de paroisses. — 76. 77. 191. 222. 296.
Pensions. — 44. 55. 110. 134.
Poor law (Loi des pauvres). — *Poor law board.* — 47.
 — Commissaires. — 32.
 — Guardians. — 59. 101.
 — Schools. — 47. 58. 121. 365.
Population scolaire (Statistique de la). — 17. 26. 30. 52. 70. 84. 102. 128. 170. 301. 358. 366.
Programmes. —
 — Enseign. primaire — 43. 56 et s. 66. 110. 132. 174.
 — Enseign. primaire supérieur. — 151.
 — Enseign. secondaire. — 64. 116. 118. 148.
Protestantisme. — V. Eglise Etablie, nonconformistes.
Provided schools. — 192. 221. 287 et s. 342. 363.
Public schools. — 40. 64. 66. 146. 215.
Rate (Education rate) (taxe scolaire locale). —
 — Enseign. primaire. — 79. 82. 152. 176. 195. 302.
 — Enseign. technique. — 115. 117.
 — Enseign. secondaire. — 191. 196. 217. 257. 296. 332.
Redmond (J.). — 300. 353.
Réforme (écoles de réforme, reformatories). — 47. 50. 59.
Religieuse (Instruction). —
 — Dans les éc. de work-houses. — 32.
 — Dans les éc. primaires. — 22. 44. 85 et s. 178 et s. 228. 236. 238. 240. 270 et s. 274 et s. 279. 282 et s. 288 et s. 333.
 — Dans les éc. secondaires. — 194. 218 et s. 237. 335.
 — Facilités pour. — 289 et s. 300. 304 et s. 315 et s. 344 et s. 351. 353. 355.
 — V. également Neutralité, Conscience clause, Cowper-Temple clause.
Résistance passive. — 245 et s. 260 et s. 268. 282 et s. 332.
Rétribution scolaire. — 31. 42. 73. 76. 79. 85.
 — (Subvention en remplacement de) (*Fee-grant*). — 120.
Rosebery (Lord). — 198. 208. 212. 245.
Runciman. — 344. 352. 353.
Russell (Lord J.). — 48. 49. 68.
Sadler (M. E). 147. 173. 200. 201. 247. 268. 274. 309.
Saint-Asaph (Evêque de.) — 278. 351.
School Attendance Committees. — 104 et s. 108. 109. 159.
School Boards. — 76 et s. 96 et s. 125. 127. 131. 133. 149 et s. 155. 164 et s. 199. 221.
Science and Art Department. — 50. 61. 116. 118. 133. 139 et s. 149 et s.
Secrétaire (du Board of Education). — 140 141.
Sociétés scolaires.
 — Society for promoting Christian knowledge. — 16.
 — Société Britannique. — 22. 31. 35. 38. 72.
 — Société Nationale. — 22.

31. 35. 38. 72 et passim.
171. 337.
- Associations d'éc. volontaires. — 130. 159. 231.
- Souscriptions* volontaires. — 72. 84. 127. 130. 175.
- South Kensington*. — V. Science and Art Department.
- Standards*. — 56. 58. 106. 108. 137.
- Subventions* de l'Etat. —
- Aid grant. — 129. 234. 348.
- Attendance grant. — 55 et s. 80 et s. 107. 113. 131. 348.
- Building grant. — 30. 34. 37. 83. 348.
- Capitation grant. — 48.
- Fee grant. — 120. 348.
- Subventions en 1902. — 234.
- Subventions en 1906. — 294. 302.
- Subventions en 1907. — 334.
- Subventions en 1908. — 348. 350.
- Subventions aux écoles d'enseignement complémentaire. — 111. 122.
- Subventions aux écoles industrielles. — 51.
- Subventions aux maîtres. — 43.
- Subventions du Science and Art Department. — 51. 61. 116. 118.
- Examen pour l'obtention des subv. — V. Paiement d'après les résultats.
- Statistiques des subventions. — 72. 130. 131. 234. 302. 348.
- Taunton* (Lord) (Taunton Commission sur les écoles dotées). — 64. 138.
- Technique* (Enseign.). — 114 et s. 369.
- Act de 1889. — 115 et s. 149.
- Titres de capacité* — V. Capacité d'enseigner.
- Volontaires* (écoles). — 16. 44. 67. 72. 76. et s. 90. 164. 169 et s. 192 et s. 202 et s. 222 et s.
- Act. — 126.
- Administrateurs : V. Administrateurs. —
- Inspection. — 193. 226.
- Rétribution scolaire. — V. Gratuité.
- Subventions à. — 80 et s. 127. V. Subventions.
- Statistiques. — 170. 187. 223. 301. 363 et s.
- Transfert aux autorités locales : V. New-provided schools.
- West Riding case*. — 282 et s. 332.
- Whiskey-money*. — 117. 154. 196. 217.
- Whitbread*. — 23. 46. 58.
- Workhouses* (écoles des). — 32. 46. 58. 121. 365. 366.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Caractères de la législation scolaire en Angleterre.....	4
CHAPITRE I. — <i>Historique de l'enseignement en Angleterre avant 1870</i>	II
<i>Section I.</i> — Origines de l'enseignement populaire.	
— Les écoles dotées. — Influence du catholicisme et du protestantisme. — Le xvii ^e et le xviii ^e siècles ne marquent pas de progrès. — Les tendances à la fin du xviii ^e siècle.....	II
<i>Section II.</i> — Le début du xix ^e siècle. — Bell et Lancaster. — La Société Nationale et la Société Britannique. — Bill Whitbread, 1807. — Enquêtes de 1816 et 1818. — Bill Brougham, 1820. — Eveil de l'esprit public.....	20
<i>Section III.</i> — 1833 : premières subventions aux écoles primaires. — Ecoles d'usines et de workhouses. — Bills Brougham de 1835 et 1837. — 1839 : le Comité du Conseil privé pour l'Education. — Contrôle de l'Etat sur les écoles subventionnées. — Loi de 1840 sur les écoles dotées, loi de 1844 sur les écoles d'usines. La réglementation des écoles subventionnées de 1843 à 1853.....	29
<i>Section IV.</i> — 1856 : Création de l'Education Department. — Les écoles industrielles et les écoles de réforme. — Newcastle Commission de 1888. — Revised Code de 1861 : nouvelle réglementation des écoles subventionnées. — Les écoles de workhouses, les écoles industrielles. — Les écoles d'usines de 1855 à 1867. — Les	

subventions du Science and Art Department.	
— Les écoles dotées : la Charity Commission,	
les enquêtes de la Clarendon Commission	
(1861) et de la Taunton Commission (1864) et	
les Acts de 1869. La situation avant 1870.....	49
CHAPITRE II. — <i>L'Act de 1870</i>	70
Section I. — L'œuvre accomplie et l'œuvre à accom-	
plir en 1870. — Les principes du Bill Forster.	70
Section II. — Analyse de l'Act. — La réforme	
administrative : <i>Board schools</i> et <i>voluntary</i>	
<i>schools</i> . — Les règles de la répartition des	
subventions de l'Etat. — La question de l'en-	
seignement religieux. Dualité de régime des	
écoles publiques. Cowper-Temple clause et	
Conscience clause.....	76
Section III. — Appréciation de l'Act de 1870.....	96
CHAPITRE III. — <i>La période d'application de l'Act de</i>	
<i>1870</i>	101
Section I. — L'obligation scolaire : Acts de 1876 et	
1880. — Dispositions relatives aux enfants	
employés dans l'industrie. — Réformes admi-	
nistratives de 1875 à 1884.....	101
Section II. — La Cross Commission sur l'enseigne-	
ment primaire. Les suites données à ses	
recommandations. — L'enseignement secon-	
daire et l'enseignement technique : institution	
d'une autorité locale et création de ressources	
(1889-1890). — La gratuité de l'école primaire.	
L'Act de 1891. — L'Act de 1893 sur l'obligation	
scolaire	III
Section III. — La Bryce Commission sur l'ensei-	
gnement secondaire et primaire (1894-1895).	
— Enseignement secondaire : Le Bill de 1896.	
— Enseignement primaire : Augmentation des	
subventions par les Acts de 1897 et autres	

réformes partielles. Renforcement de l'obligation scolaire par les Acts de 1899 et 1900.....	122
<i>Section IV.</i> — L'Act de 1899 créant le Board of Education.....	137
<i>Section V.</i> — La réglementation de l'enseignement primaire supérieur. Le jugement Cockerton (1900) montre la nécessité d'organiser l'enseignement primaire et secondaire.....	144
CHAPITRE IV. — <i>L'Act de 1902</i>	156
<i>Section I.</i> — Comment le problème scolaire se posait en 1902. — La question administrative. Nécessité de soumettre l'administration de l'enseignement primaire à une autorité locale unique. Discussion sur le choix de cette autorité. — La question de dualité de régime des écoles publiques. — La nécessité de renforcer le contrôle public sur les écoles volontaires. — Le problème financier : l'Etat obligé d'assumer les dépenses de ces écoles. — Le problème religieux : les écoles volontaires conserveront-elles le privilège de donner un enseignement confessionnel ? La conception anglaise de la neutralité de l'école publique et les arguments invoqués pour ou contre l'enseignement confessionnel.....	156
<i>Section II.</i> — Résumé des dispositions du Bill de 1902. — La nouvelle autorité scolaire locale. Ses attributions en ce qui concerne les deux catégories d'écoles. Le régime de l'enseignement religieux. Les dispositions financières. — Les opinions exprimées sur le Bill : sur le choix de l'autorité locale, sur le régime des écoles volontaires. — Position des partis : anglicans et nonconformistes.....	188
<i>Section III.</i> — Etude des dispositions du Bill et	

des amendements adoptés par le Parlement.
— Caractères de la discussion. La seconde lecture. — Les débats en Comité à la Chambre des Communes. — L'autorité locale. — L'enseignement secondaire : obligations des autorités locales ; question de l'enseignement religieux. — L'enseignement primaire : l'administration des écoles neutres et des écoles confessionnelles ; attributions des autorités locales à l'égard de ces deux catégories d'écoles.—La délégation d'attributions d'administration scolaire aux *Education Committees*. — Dispositions financières : les subventions additionnelles. — Les débats à la Chambre des Lords.—Les amendements adoptés : l'enseignement religieux dans les écoles secondaires et primaires. — Adoption de l'Act. 211

Section IV. — Appréciation de l'Act au point de vue scolaire. — L'application de l'Act : la bonne volonté des nouvelles autorités locales et l'organisation de la résistance passive à son début. 241

CHAPITRE V. — *Le London Act de 1903.* — *La résistance passive.* 249

Section I. — Le London Act. — Nécessité d'un régime spécial à Londres. — Discussion du Bill. — Analyse de ses dispositions. Attributions du *London County Council* et des *Borough Councils*. — L'application de l'Act. 249

Section II. — La résistance passive et les demandes de réforme. — L'agitation nonconformiste et l'Act de coercition de 1904. — La nécessité de modifier l'Act de 1902 : les amendements demandés et les vues du Cabinet libéral. — La question de l'enseignement religieux soule-

vée de nouveau à l'occasion de la résistance du	
Comté de West Riding.....	260
CHAPITRE VI. — <i>Le Bill de 1906</i>	286
<i>Section I.</i> — Les propositions du Gouvernement	
libéral. — Analyse du Bill Birrell : le contrôle	
public, les facilités pour l'instruction religieuse,	
les dispositions financières et administratives.	286
<i>Section II.</i> — La discussion parlementaire du Bill.	
Caractères de la discussion à la Chambre des	
Communes et opinions des partis. — Les débats	
sur la question religieuse et le <i>contracting-out</i> .	
— Les amendements adoptés par la Chambre	
des Lords. — Le conflit entre les deux Cham-	
bres et le retrait du Bill. — Conséquences de	
cet échec.....	297
CHAPITRE VII. — <i>Le Bill de 1908</i>	328
<i>Section I.</i> — L'œuvre législative de l'année 1907 :	
l'Administrative Act et le Passive Resisters	
Bill. — La politique nouvelle du Board of Edu-	
cation : les <i>Regulations</i> de 1907.....	328
<i>Section II.</i> — Le Bill de 1908. — Comment la ques-	
tion scolaire se posait en 1908. — Le Bill Mac	
Kenna : le régime proposé pour les écoles	
publiques et les écoles subventionnées. — Pro-	
positions financières. — Le Bill adopté en	
seconde lecture. — Les intentions du Gouver-	
nement et l'avenir du projet : la solution pos-	
sible de la difficulté religieuse à l'école publi-	
que.....	339
APPENDICE. — <i>Statistiques scolaires</i>	362
BIBLIOGRAPHIE.....	370
INDEX ALPHABÉTIQUE.....	375

